



Proc.: 00641/20

Fls.: \_\_\_\_\_

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

**PROCESSO:** 00641/20– TCE-RO.  
**SUBCATEGORIA:** Consulta  
**ASSUNTO:** Consulta referente a limites de gastos com pessoal, em atenção as regras decorrentes da Lei Complementar 101/2000, notadamente do artigo 18, devem ser computados os gastos com terço constitucional de férias e imposto de renda retido na fonte.  
**JURISDICIONADO:** Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia  
**INTERESSADO:** Laerte Gomes – CPF n. 419.890.901-68  
**ADVOGADOS:** Luciano José da Silva – Advogado-Geral Adjunto da ALE/RO  
Walter Matheus Bernardino Silva – Advogado-Geral da ALE/RO  
**RELATOR:** Conselheiro José Euler Potyguara Pereira de Mello  
**IMPEDIDOS/SUSPEITOS:** Conselheiros Valdivino Crispim de Souza e Wilber Carlos dos Santos Coimbra  
**SESSÃO:** 11ª SESSÃO TELEPRESENCIAL, DE 17 DE DEZEMBRO DE 2020

CONSULTA. JUÍZO DE ADMISSIBILIDADE DEFINITIVO POSITIVO. CONHECIMENTO. JUÍZO DE MÉRITO. INCIDÊNCIA DO ADICIONAL DE FÉRIAS EM DESPESA TOTAL COM PESSOAL. DEPENDÊNCIA DA SUA NATUREZA. NATUREZA INDENIZATÓRIA. NÃO INCIDÊNCIA. NATUREZA REMUNERATÓRIA. INCIDÊNCIA. INCIDÊNCIA DO IMPOSTO DE RENDA RETIDO NA FONTE DOS SERVIDORES PÚBLICOS EM DESPESA TOTAL COM PESSOAL.

1. Deve ser conhecida consulta que preenche os seus requisitos de admissibilidade.
2. A inclusão do adicional de férias em despesa total com pessoal depende da sua natureza, se indenizatória, quando as respectivas férias não são gozadas, em que não incide em despesa total com pessoal, ou remuneratória, quando as respectivas férias são gozadas, em que incide em despesa total com pessoal.
3. O montante correspondente ao imposto de renda retido na fonte dos servidores públicos deve ser incluído em despesa total com pessoal. Art. 18, LRF.
4. A eficácia nos novéis entendimentos fica diferida para o mês de maio de 2021.
5. O prazo para a eliminação de eventual excesso aos limites prescritos no art. 20 é o dobro do previsto no art. 23, por força da incidência do art. 66, da Lei complementar nº 101/00.
4. Parecer prévio.
5. Revogação dos Pareceres Prévios n. 56/2002 e 09/2013.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

PARECER PRÉVIO

O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA reunido em sessão telepresencial realizada em 17 de dezembro de 2020, na forma do artigo 1º, XVI, da Lei Complementar n. 154/96 e dos artigos 84, §§ 1º e 2º, e 85 da Resolução Administrativa n. 005/96 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia), conhecendo da consulta formulada pelo Presidente da Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia, por unanimidade, em consonância com o voto do Relator, Conselheiro José Euler Potyguara Pereira de Mello;

É DE PARECER que se responda à consulta nos seguintes termos:

1. O adicional de férias deve, como regra, em razão de agregar-se habitualmente à remuneração do agente público, ser computado como despesa com pessoal, nos termos do art. 18 da LC nº 101/00, excetuando-se de tal cômputo apenas os casos de indenização de férias não gozadas, na hipótese de inviabilidade de usufruto pelo beneficiário, por razões de interesse público devidamente declaradas e fundamentadas pela Administração.

2. Os valores relativos ao imposto de renda retido na fonte devido por ocasião do pagamento da remuneração dos agentes públicos devem ser computados na despesa com pessoal prevista no art. 18 da LC nº 101/00, compondo, por conseguinte, a Receita Corrente Líquida - RCL.

3. Revogam-se os Pareceres Prévios nº 56/2002 e 09/2013.

4. A eficácia dos novéis entendimentos fica diferida para o mês de maio de 2021. Constatado eventual excesso nos limites de despesas com pessoal previstos no art. 20, o prazo para o enquadramento prescrito no art. 23 deve ser contado em dobro, em razão da incidência do art. 66, todos os dispositivos da Lei Complementar nº 101/00.

Participaram do julgamento os Conselheiros José Euler Potyguara Pereira de Mello (Relator), Edilson de Sousa Silva, Francisco Carvalho da Silva, e Benedito Antônio Alves; o Conselheiro Presidente Paulo Curi Neto; e o Procurador-Geral do Ministério Público de Contas Adilson Moreira de Medeiros. Os Conselheiros Valdivino Crispim de Souza e Wilber Carlos dos Santos Coimbra declararam-se suspeitos/impedidos, nos termos do artigo 146 do Regimento Interno.

Porto Velho, 17 de dezembro de 2020

(assinado eletronicamente)  
JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE  
MELLO  
Conselheiro Relator

(assinado eletronicamente)  
PAULO CURI NETO  
Conselheiro Presidente



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

**PROCESSO:** 00641/20– TCE-RO.  
**SUBCATEGORIA:** Consulta  
**ASSUNTO:** Consulta referente a limites de gastos com pessoal, em atenção as regras decorrentes da Lei Complementar 101/2000, notadamente do artigo 18, devem ser computados os gastos com terço constitucional de férias e imposto de renda retido na fonte.  
**JURISDICIONADO:** Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia  
**INTERESSADO:** Laerte Gomes – CPF n. 419.890.901-68  
**ADVOGADOS:** Luciano José da Silva – Advogado-Geral Adjunto da ALE/RO  
Walter Matheus Bernardino Silva – Advogado-Geral da ALE/RO  
**RELATOR:** Conselheiro José Euler Potyguara Pereira de Mello  
**IMPEDIDOS/SUSPEITOS:** Conselheiros Valdivino Crispim de Souza e Wilber Carlos dos Santos Coimbra  
**SESSÃO:** Sessão Telepresencial do Pleno nº 11 de 17 de dezembro de 2020.

## RELATÓRIO

1. Trata-se de consulta formulada pelo Deputado Estadual Laerte Gomes, Presidente da Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia, sobre o seguinte tema:

**Em se tratando de limite de gastos com pessoal**, em atenção às regras decorrentes da Lei Complementar 101/2000, notadamente do artigo 18, **devem ser computados os gastos com terço constitucional de férias e imposto de renda retido na fonte?**<sup>1</sup>.

2. Essa consulta foi instruída com parecer do órgão de assistência jurídica da autoridade consulente (Advocacia Geral da ALE/RO), que opinou no seguinte sentido:

a) **quanto ao terço constitucional de férias sua natureza** é indenizatória, consoante sedimentado na jurisprudência pátria, e, portanto, **pode ser excluído do cômputo de despesa com pessoal**;

b) **no que tange ao imposto de renda retido na fonte** como despesas de gastos com pessoal, o tema ainda não está pacificado, de forma que atualmente **é possível promover a exclusão de seu valor do cálculo com despesa de pessoal**. No entanto, necessário que a Administração, dentro dos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, ajuste seus gastos com despesa de pessoal de forma a adotar a técnica mais prudente, que é da inclusão dessas despesas no cômputo com gasto de pessoal, o que exige redução dos gastos com pessoal<sup>2</sup>.

3. Em juízo de admissibilidade provisório, o Conselheiro Substituto Omar Pires Dias conheceu dessa consulta, porque julgou preenchidos os seus requisitos (DM 0036-2020-GCCVCS<sup>3</sup>).

4. Finalmente, o Ministério Público de Contas, por seu Procurador Geral de Contas, Adilson Moreira de Medeiros, opinou o seguinte:

[...]

<sup>1</sup> ID 867606.

<sup>2</sup> ID 870912.

<sup>3</sup> ID 871182.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

...

a) dada a sua natureza acessória em relação ao direito de férias, **o terço constitucional deve, como regra, em razão de agregar-se habitualmente à remuneração do agente público, ser computado como despesa com pessoal, nos termos do artigo 18 da LC n. 101/2000, excetuando-se de tal cômputo apenas os casos de indenização de férias não gozadas, na hipótese de inviabilidade de usufruto pelo beneficiário, por razões de interesse público devidamente declaradas e fundamentadas pela Administração, ainda que sem quebra do vínculo laboral, revogando-se, em consequência, o entendimento manifestado por essa Corte de Contas no Parecer Prévio n. 09/2013-Pleno (processo n. 2589/2013);**

b) **os valores atinentes ao imposto de renda retido na fonte por ocasião do pagamento dos servidores públicos (lato sensu), por integrarem o conceito de remuneração bruta de tais agentes, devem ser computados na despesa com pessoal de que trata o artigo 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal, compondo, por conseguinte, a base de cálculo da Receita Corrente Líquida (RCL), revogando-se o entendimento consignado no Parecer Prévio n. 56/2002;**

III – quanto à eficácia temporal da deliberação, em sendo acolhidas as mudanças propugnadas, considere, à luz de toda a complexidade fático-jurídica subjacente, a aplicação do regime de transição previsto pelo artigo 23 da LINDB, para efeito de fixar marco temporal razoável para início da aplicação dos novéis entendimentos pelos órgãos e entidades destinatários da decisão a ser prolatada<sup>4</sup>.

5. É o relatório.
6. Passo a fundamentar e decidir.

## VOTO

### CONSELHEIRO JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE MELLO

#### I. Juízo de admissibilidade:

7. Conforme relatei, em juízo de admissibilidade provisório, o Conselheiro Substituto Omar Pires Dias conheceu da consulta ora em julgamento, porque julgou preenchidos os seus requisitos (DM 0036-2020-GCCVCS).

8. Por sua vez, o Ministério Público de Contas, por seu Procurador Geral de Contas, Adilson Moreira de Medeiros, também opinou pelo seu conhecimento (Parecer 0151/2020-GPGMPC):

<sup>4</sup> Parecer 0181/2020-GPGMPC (ID 935963).



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

A competência da Corte de Contas para decidir a respeito de consultas formuladas pelas unidades jurisdicionadas encontra-se insculpida no artigo 1º, XVI, da Lei Complementar n. 154/1996, veja-se:

Art. 1º - Ao Tribunal de Contas do Estado, órgão de controle externo, compete, nos termos da Constituição Estadual e na forma estabelecida nesta Lei Complementar: [...] XVI - decidir sobre consulta que lhe seja formulada por autoridade competente, a respeito de dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de sua competência, na forma estabelecida no Regimento Interno.

O Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, por sua vez, disciplinou a matéria em seus artigos 83 a 85, estabelecendo os pressupostos de admissibilidade e a forma do processamento da espécie, *in verbis*:

Art. 83 - O Plenário decidirá sobre consultas, quanto a dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes a matéria de sua competência.

Art. 84 - As consultas serão formuladas por intermédio do Governador do Estado e Prefeitos Municipais, Presidentes do Tribunal de Justiça, Assembléia Legislativa e das Câmaras Municipais, de Comissão Técnica ou de Inquérito, de Partido Político, Secretários de Estado ou entidade de nível hierárquico equivalente, Procurador Geral do Estado, Procurador Geral de Justiça, Dirigentes de Autarquias, de Sociedades de Economia Mista, de Empresas Públicas e de Fundações Públicas.

§ 1º - As consultas devem conter a indicação precisa do seu objeto, ser formuladas articuladamente e instruídas, sempre que possível, com parecer do órgão de assistência técnica ou jurídica da autoridade consulente.

§ 2º - A resposta à consulta a que se refere este artigo tem caráter normativo e constitui prejulgamento da tese, mas não do fato ou caso concreto.

Art. 85. No juízo de admissibilidade, o Relator, em decisão monocrática, não conhecerá de consulta que não atenda aos requisitos do artigo anterior ou que verse sobre caso concreto, devendo o processo ser arquivado após comunicação ao consulente. (Redação determinada pela Resolução n. 149/2013/TCE-RO).

No caso em apreço, com fulcro nesses parâmetros, prefacialmente, insta reconhecer a legitimidade do consulente para formular a consulta, uma vez que, na condição de Presidente da ALERO, encontra-se elencado entre as autoridades mencionadas no artigo 84 do RITCERO.

Registre-se, ainda, que a exordial foi supervenientemente instruída com o parecer da assessoria jurídica do órgão consulente (ID 870912).

Ademais, depreende-se que o gestor requer manifestação da Corte com o desiderato de pacificar entendimento acerca de questões relacionadas ao correto cômputo da despesa com pessoal, à luz do artigo 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal, o que, por se tratar de questionamento formulado em tese, configura matéria passível de apreciação mediante o expediente ajuizado.

Dessa forma, **o Ministério Público de contas opina pela admissibilidade da presente consulta, ante o preenchimento dos requisitos legalmente previstos.**

9. Assim, deve ser conhecida a consulta ora em julgamento, dessa vez em juízo de admissibilidade definitivo, inclusive com reforço do parecer ministerial.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

10. Assim sendo, decido pelo conhecimento, em definitivo, da consulta, porque preenchidos os seus requisitos de admissibilidade.

11. Passo ao juízo de mérito.

**II. Juízo de mérito:**

**a) Inclusão do adicional de férias em despesa total com pessoal:**

12. Conforme relatei, a primeira questão formulada pelo consulente foi sobre a inclusão, ou não, do adicional de férias em despesa total com pessoal, nos termos do art. 18, da LC n. 101/2000 (LRF)<sup>5</sup>.

13. A Advocacia-Geral da ALE/RO opinou pela não inclusão do adicional de férias em despesa total com pessoal:

a) **quanto ao terço constitucional de férias sua natureza é indenizatória**, consoante sedimentado na jurisprudência pátria, e, portanto, **pode ser excluído do cômputo de despesa com pessoal**;

14. Por sua vez, o MPC opinou pela, em regra, inclusão desse dispêndio em despesa total com pessoal, exceto no pagamento de indenização de férias não gozadas:

a) dada a sua natureza acessória em relação ao direito de férias, **o terço constitucional deve, como regra, em razão de agregar-se habitualmente à remuneração do agente público, ser computado como despesa com pessoal, nos termos do artigo 18 da LC n. 101/2000, excetuando-se de tal cômputo apenas os casos de indenização de férias não gozadas, na hipótese de inviabilidade de usufruto pelo beneficiário, por razões de interesse público devidamente declaradas e fundamentadas pela Administração**, ainda que sem quebra do vínculo laboral, revogando-se, em consequência, o entendimento manifestado por essa Corte de Contas no Parecer Prévio n. 09/2013-Pleno (processo n. 2589/2013);

15. Pois bem.

16. Com razão o MPC.

17. Isso porque, ao contrário do opinado pela Advocacia-Geral da ALE/RO, **a natureza do adicional de férias não é, apenas, indenizatória, mas, sim, em regra, remuneratória.**

18. Sobre a questão, é oportuno transcrever a seguinte parte do bem fundamentado parecer do MPC:

---

<sup>5</sup> 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.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

De início, no que tange à natureza do terço constitucional, **a doutrina tem apontado para seu caráter acessório às férias, podendo, portanto, assumir natureza remuneratória, no que tange às férias gozadas, ou natureza indenizatória, quando essas não são usufruídas - por impossibilidade devidamente reconhecida pela Administração - e o servidor recebe a compensação pecuniária correspondente.**

Nesse sentido, destaco trechos doutrinários das searas laboral e administrativa, *verbis*:

A Constituição de 1988 criou também a parcela de 1/3 a ser calculada sobre o salário correspondente às férias obreiras (art. 7º, XVII, CF/88). Tal parcela tem sido chamada na dinâmica justrabalhista de abono constitucional de férias, denominação obviamente também inadequada. De todo modo, **o terço constitucional examinado não tem, necessariamente, natureza jurídica salarial: é que, na qualidade de verba acessória, assumirá a natureza jurídica da parcela principal que responde por sua existência e a que se acopla (as férias), podendo, desse modo, ter caráter salarial (férias gozadas, por exemplo) ou caráter indenizatório (férias indenizadas, por exemplo: Súmula 328, TST)<sup>6</sup>.**

13. No mesmo sentido:

Sempre entendemos que **o texto constitucional não dá margem a outra interpretação senão a de que se trata de um complemento salarial no mês em que o trabalhador frui as suas férias. A rigor, é um salário como os demais, apenas diferenciado por ser mais elevado no percentual de um terço. Partindo-se de semelhante premissa, é de se considerar que o adicional de um terço de férias ostenta natureza notoriamente remuneratória, vale dizer, com tal parcela se remunera o empregado, e, portanto, nada há de indenizatório. O acréscimo, pois, “terá caráter salarial nas férias gozadas ao longo do contrato” e, por conexão, caráter vencimental para os servidores públicos estatutários.**

É imperioso, entretanto, distinguir, de um lado, a remuneração das férias quando forem fruídas pelo trabalhador e, de outro, a conversão das férias em pecúnia. Como a conversão traduz uma substituição do período, total ou parcial, das férias, a importância dela resultante apresenta natureza indenizatória, como reconhecem os estudiosos. Aliás, a própria CLT, ao tratar do abono de férias, que decorre da citada conversão, é expressa ao afirmar que parcelas de tal natureza “não integrarão a remuneração do empregado para os efeitos da legislação do trabalho”.

Em obra de nossa autoria, defendemos essa posição, que se nos afigura translúcida: **a parcela de um terço paga pelo gozo de férias anuais representa salário ou vencimento, ou seja, remuneração. Se houver conversão de férias em pecúnia, aí sim, a importância resultante se caracterizará como parcela indenizatória<sup>7</sup>.**

[...]

...

<sup>6</sup> DELGADO, Mauricio Godinho. Curso de direito do trabalho: obra revista e atualizada conforme a lei da reforma trabalhista e inovações normativas e jurisprudenciais posteriores — 18. ed. — São Paulo: LTr, 2019, p. 904.

<sup>7</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. Adicional de 1/3 de férias e incidência do imposto de renda. Disponível em: <http://genjuridico.com.br/2016/02/08/adicional-de-13-de-ferias-e-incidencia-doimposto-de-renda/> Acesso em: 01.07.2020.

Parecer Prévio PPL-TC 00049/20 referente ao processo 00641/20

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

[www.tce.ro.gov.br](http://www.tce.ro.gov.br)



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

Sendo assim, diversamente do que tem sido feito nesse Tribunal, como se verá mais adiante, **este órgão ministerial entende que a natureza do terço de férias deve ser considerada, em regra, como remuneratória, tendo em vista que não visa repor ou reparar qualquer perda do trabalhador/servidor, exceto quando se referir às férias indenizadas, quando, tendo em vista seu caráter acessório, o terço constitucional terá natureza compensatória.**

19. Como se vê, a natureza do adicional de férias é indenizatória apenas quando as respectivas férias, sobre as quais é acrescido o adicional de férias, não são gozadas; por outro lado, a sua natureza é remuneratória quando as respectivas férias são gozadas, isto é, quando se assegura ao agente público o descanso anual remunerado.

20. Isso porque, conforme enunciado pelo *Parquet* de Contas, o adicional de férias é acessório das férias e, como tal, segue a natureza do seu principal, que, na hipótese (férias), via de regra, tem natureza remuneratória, quando usufruídas por meio do descanso remunerado. A natureza indenizatória das férias se revela apenas se convertidas em indenização, em decorrência da impossibilidade do seu gozo, o que deve ser exceção.

21. Isso porque é, o seu gozo, direito social promulgado pela Constituição Federal, que visa à melhoria da condição social de todos os trabalhadores (art. 7º, XVII, CRFB<sup>8</sup>); vale dizer, férias não gozadas, e, conseqüentemente, a sua transformação em indenização, deve ser exceção, sob pena de violação à Constituição e prejuízo da condição social do respectivo trabalhador.

22. No sentido de que o adicional de férias tem, em regra, natureza remuneratória, é a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça:

TRIBUTÁRIO. RECURSO ESPECIAL. IMPOSTO DE RENDA. ADICIONAL DE 1/3 (UM TERÇO) DE FÉRIAS GOZADAS. INCIDÊNCIA DA EXAÇÃO.

**1. A jurisprudência tradicional do STJ é pacífica quanto à incidência do imposto de renda sobre o adicional (1/3) de férias gozadas. Precedentes: Pet 6.243/SP, Rel. Ministra Eliana Calmon, Primeira Seção, DJe 13/10/2008; AgRg no AREsp 450.899/MS, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 11/03/2014; AgRg no AREsp 367.144/MG, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 28/02/2014; AgRg no REsp 1.112.877/SP, Rel. Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, DJe 03/12/2010; REsp 891.794/SP, Rel. Ministro Teori Albino Zavascki, Primeira Turma, DJe 30/03/2009; entre outros.**

2. A conclusão acerca da natureza do terço constitucional de férias gozadas nos julgamentos da Pet 7.296/PE e do REsp 1.230.957/RS, por si só, não infirma a hipótese de incidência do imposto de renda, cujo fato gerador não está relacionado com a composição do salário de contribuição para fins previdenciários ou com a habitualidade de percepção dessa verba, mas, sim, com a existência, ou não, de acréscimo patrimonial, que, como visto, é patente quando do recebimento do adicional de férias gozadas. 3. Recurso especial provido, divergindo do voto do Sr. Ministro Relator.

(REsp 1459779/MA, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, Rel. p/ Acórdão Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 22/04/2015, DJe 18/11/2015).

<sup>8</sup> Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social: [...] ... XVII - gozo de férias anuais remuneradas com, pelo menos, um terço a mais do que o salário normal;





**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

23. Como se vê, para o STJ, **o adicional de férias gozadas é renda**, ou melhor, tem natureza remuneratória, tanto assim que incide sobre o mesmo o imposto sobre a renda.

24. Além disso, tendo natureza remuneratória (hipótese de respectivas férias gozadas), caracteriza, sim, despesa total com pessoal, nos exatos termos do art. 18, da LRF:

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.

25. Ademais, a corroborar essa constatação, a hipótese – pagamento do adicional de férias gozadas - não está arrolada no rol taxativo do art. 19, § 1º, da LRF<sup>9</sup>, de despesas a serem excluídas do limite de despesas com pessoal.

26. Nesse sentido, é a doutrina:

É bem verdade que, pelo fato de **estar a regra dizendo espécies remuneratórias de qualquer natureza, não disse que somente seriam estas. Tanto o é que inclui no conceito encargos sociais. Segundo, ao haver a regra do art. 18 dizendo que o que seria considerado como despesa com pessoal e a regra do art. 19, § 1º determinando o que em tal conceito não se computava, deveríamos nos inclinar por um conceito abrangente de despesas com pessoal.** Até porque, se assim não fosse, o próprio art. 18 determinaria que somente as despesas ali elencadas poderiam ser consideradas despesas com pessoal, prescindindo inclusive, do art. 19, § 1º, já que a enumeração ali foi restritiva, a ponto de não necessitar definir o que não abarcava o conceito, pois por exclusão isso se dava<sup>10</sup>.

27. No mesmo sentido, é a jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso:

33. Nesse contexto, é factível concluir que **o rol de despesas previstas no §1º, do art. 19, da LRF é numerus clausus, ou seja, taxativo e não pode ser ampliado sob pena de permitir o aumento ilegal de despesas com pessoal pelos entes federados, em flagrante burla ao limite de despesas total com pessoal. Além disso, considerando que a Lei dispõe taxativamente quais despesas serão excluídas do cômputo de despesas de pessoal, foge à competência do Tribunal de Contas, principalmente em sede de Consulta, de ampliar, reduzir ou até mesmo inovar a ordem jurídica ou normas técnicas.** (...) 62. O adicional recebido pelo regime de plantão, assim como os

---

<sup>9</sup> Art. 19. [...] ... § 1º 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 § 6º 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 nº 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 § 9º 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.

<sup>10</sup> LEIRIA, Antônio Celso Nogueira. Lei de Responsabilidade Fiscal. Caxias do Sul: Plenum, 2005, pg. 110  
Parecer Prévio PPL-TC 00049/20 referente ao processo 00641/20



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

adicionais de insalubridade, periculosidade, atividades penosas, tempo de serviço, devem ser incluídos na despesa total com pessoal, por força do comando contido no caput, do artigo 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal. 63. Ademais, eles não se encontram excepcionados no rol taxativo do §1º do artigo 19, da Lei de Responsabilidade. Logo, não há respaldo jurídico para autorizar a exclusão desses valores da despesa total com pessoal<sup>11</sup>.

28. Assim sendo, respondo à primeira questão do consulente, qual seja, sobre a inclusão do adicional de férias em despesa total com pessoal, convergentemente com a posição do MPC, nos seguintes termos: o adicional de férias deve, como regra, em razão de agregar-se habitualmente à remuneração do agente público, ser computado como despesa com pessoal, nos termos do art. 18 da LC nº 101/00, excetuando-se de tal cômputo apenas os casos de indenização de férias não gozadas, na hipótese de inviabilidade de usufruto pelo beneficiário, por razões de interesse público devidamente declaradas e fundamentadas pela Administração.

29. Por força desse novel entendimento, deve ser revogado o Parecer Prévio nº 09/2013-Pleno.

30. É a resposta à primeira questão.

31. Passo a responder a segunda questão:

**b) Inclusão da despesa com o imposto de renda retido na fonte em despesa total com pessoal:**

32. Conforme relatado, a segunda questão formulada pelo consulente foi sobre a inclusão do imposto de renda retido na fonte dos servidores públicos em despesa total com pessoal, nos termos do art. 18 da LRF.

33. A Advocacia-Geral da ALE/RO opinou no seguinte sentido:

b) **no que tange ao imposto de renda retido na fonte** como despesas de gastos com pessoal, o tema ainda não está pacificado, de forma que atualmente **é possível promover a exclusão de seu valor do cálculo com despesa de pessoal**. No entanto, necessário que a Administração, dentro dos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, ajuste seus gastos com despesa de pessoal de forma a adotar a técnica mais prudente, que é da inclusão dessas despesas no cômputo com gasto de pessoal, o que exige redução dos gastos com pessoal.

34. Por outro lado, o MPC opinou no seguinte sentido:

b) **os valores atinentes ao imposto de renda retido na fonte por ocasião do pagamento dos servidores públicos (lato sensu), por integrarem o conceito de remuneração bruta de tais agentes, devem ser computados na despesa com pessoal de que trata o artigo 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal, compondo, por conseguinte, a base de cálculo da Receita Corrente Líquida (RCL)**, revogando-se o entendimento consignado no Parecer Prévio n. 56/2002;

<sup>11</sup> Resolução Consulta nº 21/18.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

36. Pois bem. Novamente, com razão o MPC. Isso porque, ao contrário do opinado pela Advocacia-Geral da ALE/RO, **o imposto de renda retido da fonte dos servidores públicos está contido nos termos do art. 18 da LRF:**

**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.**

37. Nesse sentido, é a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal:

**AÇÃO DIRETA. CONSTITUCIONAL. FEDERALISMO E RESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA. EMENDAS 54 E 55/2017 À CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE GOIÁS. INSTITUIÇÃO DE REGIME FINANCEIRO. CONCEITO DE DESPESA DE PESSOAL E LIMITAÇÃO DE GASTOS. DESVINCULAÇÃO DE GASTOS COM SAÚDE E EDUCAÇÃO. COMPETÊNCIA CONCORRENTE PARA LEGISLAR SOBRE REGRAS DE DIREITO FINANCEIRO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. MEDIDA CAUTELAR CONCEDIDA.**

1. As Emendas 54 e 55/2017 à Constituição do Estado de Goiás instituíram novo regime fiscal, com novos contornos para o conceito de despesa de pessoal e para as regras de vinculação de gastos em ações e serviços de saúde e educação.

2. Embora os Estados possuam competência concorrente para legislar sobre direito financeiro (art. 24, I, da CF), estão os mesmos obrigados a exercê-la de forma compatível com o próprio texto constitucional e com a legislação nacional editada pela União a título de legislar sobre normas gerais de Direito Financeiro (art. 24, inciso I e § 1º, c/c art. 163, I, e 169, caput, da CF), em especial a Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar 101/2001, limitação que também alcança o exercício da autonomia e poder de auto organização do ente político (art. 25 da CF).

**3. O art. 113, § 8º, da Constituição goiana, com a redação dada pela EC 55/2017, ao determinar a exclusão do limite de despesa de pessoal das despesas com proventos de pensão e dos valores referentes ao Imposto de Renda devido por seus servidores, contraria diretamente o art. 18 da LRF, pelo que incorre em inconstitucionalidade formal.**

4. O art. 45 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias do Estado de Goiás, com a redação conferida pela EC 54/2017, contraria o art. 198, § 2º, e o art. 212, ambos da CF, pois flexibiliza os limites mínimos de gastos com saúde e educação.

5. Medida Cautelar concedida integralmente, para suspender a eficácia das Emendas 54 e 55/2017 à Constituição do Estado de Goiás.

(ADI 6129 MC, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Relator(a) p/ Acórdão: ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 11/09/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-284 DIVULG 18-12-2019 PUBLIC 19-12-2019 REPUBLICAÇÃO: DJe-071 DIVULG 24-03-2020 PUBLIC 25-03-2020)

38. Como se vê, para a jurisprudência do STF, a exclusão do limite de despesa de pessoal dos valores referentes ao imposto de renda retido dos servidores públicos contraria o art. 18 da LRF.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

39. Anteriormente a esse eloquente precedente do STF, o TCE/RO já havia assentado o seguinte entendimento:

Gestão Fiscal. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia - exercício de 2015. Cumprimento dos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal. **O imposto de renda retido na fonte da remuneração de cada Poder ou Órgão Autônomo não deve ser deduzido da Despesa Total com Pessoal**, bem como do cálculo da Receita Corrente Líquida. Revogação do Parecer Prévio nº 56/2002, com efeito a partir do exercício de 2017<sup>12</sup>.

40. De se notar que, para a hodierna jurisprudência deste TCE, o imposto de renda retido na fonte dos servidores públicos não deve ser deduzido da despesa total com pessoal. Embora esse precedente tenha sido infirmado por questões formais pelo Poder Judiciário, desde então este Tribunal vem confeccionando os seus relatórios de gestão fiscal com a correspondente inclusão do dispêndio com o IRFonte em sua despesa total com pessoal.

41. O acórdão nº 499/16 foi objeto de mandado de segurança, em que o Tribunal de Justiça de Rondônia concedeu a segurança, com a seguinte ementa:

Mandado de segurança. Decisão do Tribunal de Contas do Estado. Revogação do Parecer Prévio n. 56/2002. Inclusão do IRRF do cômputo da receita líquida corrente para fim de cálculo de despesa com pessoal. Ausência de participação dos afetados pela obrigação imposta. Incidência da Súmula Vinculante n. 3 do STF.

Nos processos perante o Tribunal de Contas do Estado deve-se assegurar o contraditório e a ampla defesa quando da decisão puder resultar anulação ou revogação de ato que beneficie o interessado.

A revogação do Parecer Prévio n. 56/2002, que autoriza a exclusão do IRRF do cômputo da receita líquida corrente para fim de cálculo de despesa com pessoal, sem a participação dos Poderes Estaduais e Municipais, bem como dos Órgãos Autônomos afetados pela obrigação imposta afronta o princípio do contraditório e da ampla defesa. Aplicação da Súmula Vinculante n. 3 do STF<sup>13</sup>.

42. Porém, como se vê, a segurança foi concedida apenas porque o parecer prévio havido sido revogado em análise da Gestão Fiscal, sem observância do procedimento para essa revogação; vale dizer, a segurança foi concedida apenas por erro de procedimento (formal), e não de mérito (material ou substancial).

43. Assim, o mérito (matéria e substância), que é a nova jurisprudência deste TCE, pelo qual o imposto de renda retido na fonte dos servidores públicos não deve ser deduzido da despesa total com pessoal, não foi objeto do mandado de segurança, permanecendo, pois, latente.

44. Calha transcrever a fundamentação invocada pelo então Conselheiro Relator, no processo nº 2542/15, para sustentar a mudança de entendimento no âmbito deste Tribunal, *in verbis*:

“Segundo a interpretação histórica deste Tribunal, os gastos com pessoal devem ser apurados pelo valor líquido da folha de pagamento, com a exclusão do montante de IRPF retido da remuneração dos servidores (**Parecer Prévio nº. 56/2002/TCERO**), o que designo de interpretação ampliativa das hipóteses de despesas dedutíveis da Despesa Total com Pessoal. Como sabemos, o §1º do

<sup>12</sup> Acórdão n. 499/16, Proc. n. 2542/15, rel. Conselheiro Paulo Curi Neto.

<sup>13</sup> Proc. n. 0800923-14.2017.8.22.0000, rel. Des. Paulo Kiyochi Mori.

Parecer Prévio PPL-TC 00049/20 referente ao processo 00641/20

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

[www.tce.ro.gov.br](http://www.tce.ro.gov.br)



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

artigo 19 da LRF elenca um rol de despesas que não devem ser computadas na verificação do cumprimento do limite de gastos com pessoal e o valor retido a título de recolhimento do imposto de renda não foi relacionado pelo legislador complementar.

Ocorre que, por força do Parecer Prévio nº. 56/2002/TCERO, temos atualmente diferentes metodologias de cálculo da RCL.

Na primeira metodologia, adotada pelo Poder Executivo, a Receita Corrente Líquida, segundo a definição legal, correspondente ao somatório das receitas correntes (tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas correntes) arrecadadas nos últimos 12 meses, excluídas as duplicidade e deduzidas, nos termos da lei, as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional e legal, a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência, as receitas da compensação financeira entre os regimes previdenciários e as receitas para a formação do FUNDEB (artigo 2º, IV, “a” a “c”, §1º a 3º, da LRF).

Esse parâmetro é utilizado como indexador para os mecanismos de planejamento, controle e transparência da LRF, a exemplo do encaminhamento da proposta orçamentária dos Poderes e órgãos autônomos (artigo 12, §3º, da LRF), do controle do limite de gastos com pessoal do Poder Executivo, da publicação do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (artigo 53, I, da LRF), da apuração do limite do montante da dívida consolidada líquida dos entes da Federação e da dívida mobiliária federal (artigo 30, §3º, da LRF, combinado com o artigo 2º da Resolução nº. 40/2011 do Senado Federal).

A outra metodologia, decorrente do Parecer Prévio nº. 56/2002/TCERO, é utilizada estritamente para fins de apuração do limite de gastos com pessoal dos demais Poderes e órgãos autônomos, com a dedução do imposto de renda retido na fonte sobre a folha de pagamento dos servidores, tanto da Receita Corrente Líquida, quanto da Despesa Bruta com Pessoal.

A dedução do montante do IR retido impacta, proporcionalmente, muito mais fortemente o cálculo da Despesa Total com Pessoal do que a apuração da Receita Corrente Líquida. Ilustrativamente, a partir dos dados do 3º Quadrimestre de 2015, vê-se que a dedução do IRPF retido diminui a RCL em 4% e a DTP em 14%. Essa metodologia assegura, portanto, maior margem de expansão das despesas com pessoal. Causa-me, entretanto, inquietação que tenhamos hoje mais de uma metodologia oficial de apuração da Receita Corrente Líquida.

A Receita Corrente Líquida é o indexador básico da Lei de Responsabilidade Fiscal a partir do qual se ancoram os mecanismos de planejamento, controle e transparência dos gastos públicos. É, portanto, um parâmetro central do modelo de responsabilidade fiscal no Brasil para adequar os gastos do setor público à

Parecer Prévio PPL-TC 00049/20 referente ao processo 00641/20

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

[www.tce.ro.gov.br](http://www.tce.ro.gov.br)



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

capacidade e ao esforço arrecadatório corrente. Parece-me pouco coerente que tenhamos 2 modelos de cálculo da RCL, sobretudo porque o texto legal não dá margem a essa distinção. E isto decorre, como vimos, da dedução do montante retido de IRPF da apuração das Despesas com Pessoal.

Com a promulgação da Lei Complementar nº. 101, de 2000, muitos debates técnicos surgiram sobre a aplicação dos seus dispositivos, em especial sobre a possibilidade ou não de imposto de renda retido na fonte sobre a folha de pagamento dos servidores nos gastos com pessoal dos Poderes e órgãos autônomos.

Dessa forma, no âmbito dos Tribunais de Contas, surgiram 2 interpretações acerca do conceito de Despesa Total com Pessoal contida no artigo 18 da LRF: I) a exegese minoritária favorável à dedução do IRPF retido na fonte sobre a folha de pagamento no cômputo dos gastos com pessoal, adotada inicialmente pelo Tribunal de Contas gaúcho (Parecer Coletivo nº 2/2002); II) e a exegese majoritária que perfilhava a taxatividade das despesas legalmente dedutíveis da apuração dos gastos com pessoal e considerava, conseqüentemente, o valor bruto da folha de pagamento, sem a dedução do montante correspondente ao IRPF.

A posição adotada por esta Corte de Contas surgiu, com vimos, no Tribunal de Contas do Estado de Rio Grande do Sul, também em 2002. Outros Tribunais de Contas acolheram o entendimento<sup>14</sup>. Todavia, a maioria das Cortes de Contas, juntamente com a Secretaria do Tesouro Nacional, alinhou-se à impossibilidade da dedução do montante do imposto de renda retido da remuneração dos servidores. Com efeito, no IV Fórum do IRB – PROMOEX, realizado em junho de 2007, os representantes dos Tribunais de Contas e órgãos da União convergiram, por ampla maioria (95% dos presentes), no sentido de que “a exclusão do IRRF [da RCL] não tem sustentação jurídica ou contábil” e de que há “impossibilidade jurídica de se fazer a exclusão do IRRF no cálculo da DTP”<sup>15</sup>.

Ainda que o entendimento favorável à dedução do imposto de renda retido possua razões ponderáveis e preocupações razoáveis, penso essa interpretação deve ser revista. A divergência de teses é própria da dinâmica da hermenêutica jurídica e contribui para a evolução do sistema como um todo, mas o tempo põe à prova todas as ideias. A pretensão de validade do discurso jurídico reside também na possibilidade de serem sempre abertos à crítica de novos e, quiçá, melhores argumentos.

Por essa razão é que a jurisprudência – o direito posto – está em constante evolução; ela deve refletir a mudança dos desafios da sociedade e contexto

<sup>14</sup> Adotaram esse entendimento os seguintes tribunais: TCE-PR, TCE-GO, TCE-PA, TCE-RR, TCE-ES, TCE-RN e TCE-RS.

<sup>15</sup> Cf. IV Fórum do IRB – PROMOEX: harmonização conceitual dos pontos de controle da Lei de Responsabilidade Fiscal. Disponível em: [http://www.controlepublico.org.br/files/Relatorio\\_IV\\_Forum.pdf](http://www.controlepublico.org.br/files/Relatorio_IV_Forum.pdf).

Parecer Prévio PPL-TC 00049/20 referente ao processo 00641/20

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

[www.tce.ro.gov.br](http://www.tce.ro.gov.br)



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

significativo dos textos jurídicos. Nesse sentido, observou o inolvidável Carlos Maximiliano: *“Não pode o Direito isolar-se do ambiente em que vigora, deixar de atender às outras manifestações da vida social e econômica. [...] As mudanças econômicas e sociais constituem o fundo e a razão de ser de toda a evolução jurídica; e o direito é feito para traduzir em disposições positivas e imperativas toda a evolução social”*<sup>16</sup>.

O Tribunal de Contas do Estado do Paraná, que antes acolhia a possibilidade de dedução do imposto de renda retido na fonte (Resolução nº. 7598/2002), passou a verter o entendimento majoritário a partir do Acórdão 1568/2006 (Tribunal Pleno - Relator: Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães). Com a consolidação do entendimento, a Corte de Contas paranaense determinou, no §7º do artigo 16 da Instrução Normativa nº. 56/2011, que: *“O imposto de renda retido na fonte no pagamento da remuneração dos servidores ativos e inativos não será abatido do total da despesa para a aferição dos limites referidos nos arts. 14 e 15 [da referida IN]”*.

Com a devida vênia, penso que esta Corte de Contas deva seguir semelhante movimento de evolução interpretativa e adotar a tese perfilhada pela maioria dos Tribunais de Contas e pela União. A crise fiscal do Estado brasileiro e suas repercussões sociais e econômicas impõem-nos, julgadores de contas, a responsabilidade de enxergar buscar soluções jurídicas razoáveis e adequadas aos desafios do País. Não devemos olvidar que ausência de critérios claros e de transparência na metodologia de cálculo dos resultados fiscais contribuíram fortemente para a crise de confiança em que nós nos encontramos.

Examinando detidamente os fundamentos que alicerçam a interpretação contida no Parecer Prévio nº. 56/2002, verifico que a questão pode ser examinada por novas perspectivas jurídicas, ainda não consideradas por esta Corte. Aqueles que defendem a possibilidade da dedução partem das seguintes premissas, consoante a síntese proposta por Carlos Maurício Figueiredo e Marcos Antônio Rios da Nóbrega (Conselheiro-Substituto do TCE-PE):

“Cumpre ressaltar que todas as decisões dos Tribunais de Contas que adotaram esta tese foram baseadas nos mesmos argumentos, a saber:

- 1) A LRF é de caráter eminentemente financeiro e não contábil.
- 2) As expressões Receita e Despesa comportam um conceito contábil e outro financeiro, assim para fins da LRF devem-se adotar os conceitos financeiros destas expressões.
- 3) Os valores relativos ao IRRF constituem-se em ‘operação meramente escritural’ (fl. 54), não ‘aumentam nem reduzem os cofres estaduais’.
- 4) O IRRF deve ser excluído da Receita Corrente Líquida por ser ‘meramente escritural’ e por sua inclusão na RCL caracterizar uma ‘duplicidade’.

<sup>16</sup> Hermenêutica e Aplicação do Direito. 16 ed. Rio de Janeiro, 1997, p. 157-159.

Parecer Prévio PPL-TC 00049/20 referente ao processo 00641/20

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

[www.tce.ro.gov.br](http://www.tce.ro.gov.br)



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

5) O IRRF não é uma despesa do Estado, uma vez que não se incorpora ao patrimônio privado”.

Antes de refletir acerca do conceito de Despesa com Pessoal, há por bem registrar a seguinte observação do ex-Ministro Eros Grau: “Não se interpreta o direito em tiras, aos pedaços. A interpretação de qualquer texto de direito impõe ao intérprete, sempre, em qualquer circunstância, o caminhar pelo percurso que se projeto a partir dele – do texto – até a Constituição. Um texto de direito isolado, destacado, desprendido do sistema jurídico, não expressa significado normativo algum”<sup>17</sup>.

Com efeito, a interpretação da Lei de Responsabilidade Fiscal, sem prejuízo do reconhecimento de sua especificidade, há de se harmonizar com o sentido atribuído ao sistema normativo como um todo. Juarez Freitas não titubeia em vaticinar que, “a interpretação jurídica é sistemática ou não é interpretação”<sup>18</sup>. Do ponto de vista prático-operativo, uma postura a-sistemática incorreria no risco de se deprimir a objetividade do processo interpretativo, na medida em que o não cotejamento da norma singular com os demais dispositivos legais, especialmente os de hierarquia superior, possibilita exegeses simplistas que não se coadunam com a unidade formal e axiológica do sistema.

A austeridade fiscal, enquanto princípio e vetor axiológico, decorre do conjunto do Sistema Constitucional. O texto da Carta Maior está permeado de normas de Finanças Públicas, dedicando um segmento específico para consagrar normas gerais e vetores de Finanças Públicas (Capítulo II do Título VI), não sendo demasiado sustentar a existência de uma Ordem Fiscal-Constitucional (ou Constituição Fiscal – termo que vem sendo usado na literatura lusitana) que deve orientar a interpretação-aplicação da legislação infraconstitucional.

Consequentemente, a interpretação da Lei de Responsabilidade Fiscal, sem dúvidas um diploma legislativo de natureza técnica que pode suscitar muitas controvérsias, deve harmonizar-se com o sentido e objetivo dos princípios e normas do Direito Constitucional, que conformam a interpretação de toda a legislação infraconstitucional de Direito Financeiro.

Um tema central da Constituição Fiscal brasileira é a preocupação com o controle das despesas com pessoal, designadas de variadas formas no texto constitucional (artigo 29, VII, artigo 29-A, §1º, artigo 204, parágrafo único, I, 216, §6º, I, artigo 235, XI, da Constituição Federal e artigo 38, parágrafo único do ADTC, dentre outros).

Na apuração e controle da despesa total do Poder Legislativo municipal (artigo 29-A da CF, incluído pela Emenda Constitucional nº. 25/2000) e o total da despesa com a remuneração dos vereadores (artigo 29, VII, da CF), o imposto de renda

<sup>17</sup> Ensaio e Discurso sobre a Interpretação/Aplicação do Direito, 4 ed., São Paulo: Malheiros, 2006, p. 44.

<sup>18</sup> A Interpretação Sistemática do Direito, 3.ed., pp. 74 e 221-222.





**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

retido na fonte não é deduzido das despesas, nem o correspondente valor é deduzida do somatório das receitas tributárias e transferências constitucionais, conforme se verifica, exemplificativamente, no Acórdão nº. 55/2014 – 2ª Câmara (Processo 1308/2011 – Relator: Conselheiro Valdivino Crispim).

Nota-se, *in casu*, que o argumento de que os valores relativos ao IRRF constituem-se em “operação meramente escritural” não são considerados na interpretação-aplicação dos referidos dispositivos constitucionais. O posicionamento desta Corte, nos termos do Parecer Prévio nº. 63/2001, é que o parâmetro de cálculo adotado por esta Corte de Contas, para apuração do limite de gastos com dos gastos com pessoal do Poder legislativo municipal, é a soma bruta da remuneração paga, antes das retenções tributárias. Nesse sentido, transcrevo o opinativo da eminente Procuradora-Geral de Contas Érika Patrícia Saldanha de Oliveira, cujo entendimento foi acolhido na Decisão nº. 210/2013 – Pleno (Parecer nº. 387/2013 – Processo nº. 2303/2013, Relator: Conselheiro Paulo Curi Neto):

Dessa forma, não se pode entender como folha de pagamento somente o montante líquido a ser despendido efetivamente pelo ente ou órgão, mas sim a soma total da remuneração devida aos servidores (entendendo-se por remuneração a soma do vencimento e das vantagens pecuniárias percebidas em razão do exercício da função). Até mesmo porque a remuneração bruta faz parte do patrimônio jurídico do servidor, o qual, em face de disposição legal cumprirá sua obrigação de pagar certos tributos que por motivo de conveniência do órgão beneficiado são retidos na fonte, quando poderiam simplesmente serem pagos em momento diferente.

O exame da jurisprudência gera, a meu ver, uma desconfortável contradição: na apuração dos limites constitucionais de gastos com pessoal do Poder Legislativo, o IRRF não é deduzido da apuração da despesa; por outro lado, nos termos do Parecer Prévio nº. 56/2002, o IRRF é deduzido Despesa Total com Pessoal prevista na LRF, porque o IRRF não seria uma despesa financeira do Estado, mas uma receita.

A premissa básica que desconsidera o montante de imposto de renda na folha de pagamento dos servidores na apuração dos gastos com pessoal é de que não há uma despesa no sentido financeiro. Ora, admitindo essa premissa como verdadeira, ela deveria ser válida para interpretação-aplicação dos controles financeiros análogos previstos tanto na própria LRF, quanto na própria Constituição Fiscal. Afinal, ao nos comprometermos com determinada premissa, é necessário levá-la às últimas consequências no sistema normativo total, sob pena de estarmos a fazer interpretação sob tiras, e não do ordenamento como um todo.

Com efeito, a manutenção dessa premissa possui consequências importantes na interpretação de outros dispositivos constitucionais, inclusive aqueles que definem limites mínimos de aplicação de recursos em serviços essenciais do Estado: saúde e educação (artigos 198, §2º, II, e 212 da Constituição Federal).



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

Se é verdadeiro que o IRRF constitui receita e despesa meramente escriturais e fictícias, sem representar um efetivo gasto ou arrecadação financeira para o Estado ou o Município, há de se admitir forçosamente que o montante do imposto de renda retido da folha dos servidores deve ser deduzido, igualmente, na apuração das despesas com a manutenção e desenvolvimento do ensino do Estado e dos Municípios, assim como da correspondente base de cálculo (receita resultante de imposto). Afinal, se o imposto de renda retido da folha dos professores e profissionais da saúde não constitui uma despesa no sentido financeiro, o respectivo montante não contribui efetivamente para o financiamento das referidas funções estatais.

Evidentemente, que esse entendimento conflitaria com a prática e a jurisprudência remansosa desta Corte e dos demais Tribunais de Contas. Aliás, qualquer mudança de entendimento nesse particular teria repercussões quiçá socialmente catastróficas, uma vez que diminuiria a margem de recursos vinculados à educação e saúde. Isso não poderia ser admitido, em nenhuma hipótese, muito menos na antevéspera da provável aprovação de Proposta de Emenda Constitucional (PEC 241) que limitará o crescimento dos gastos públicos por 2 décadas.

Como percebemos, a ideia de que o IRRF não deve ser computado nas despesas com pessoal não sobrevive, a meu ver, a um teste de generalização a nível de interpretação sistemática.

Demais, a tese contida no Parecer Prévio nº. 56/2002/TCERO funda-se, como vimos, na premissa de que “a parcela correspondente ao IRRF sobre a remuneração dos servidores não é um ‘gasto’, pois, se assim fosse, ele estaria incorporado antes ao patrimônio privado, o que de fato não ocorre”. Penso que, nessa premissa, há 2 aspectos mal compreendidos.

O primeiro diz respeito à ideia de que o montante retido do IRPF implica que não há aumento do patrimônio do servidor e, logo, não haveria gasto público. Percebo que há certa confusão entre o fenômeno econômico da despesa (a transferência disponibilidade financeira) e o fenômeno jurídico do tributo. Há distinção entre o fato jurídico-tributário, sujeito ao regime jurídico-tributário, e fato jurídico-financeiro, regido ao Direito Financeiro. Ora, a hipótese de incidência do IR é a “aquisição da disponibilidade econômica ou jurídica” (artigo 43 do CTN). O patrimônio à luz do Direito Civil e do Direito Tributário é o conjunto de relações jurídicas (direitos, obrigações e os seus bens) independentemente dos seus efeitos econômicos na realidade.

Então, conceber que o montante do imposto de renda retido não integrou o patrimônio privado do servidor é equivalente a negar a existência do próprio fato gerador do tributo (auferir a remuneração, que serve de base de cálculo para o tributo) e, conseqüentemente, negar a própria legitimidade jurídica do produto da

Parecer Prévio PPL-TC 00049/20 referente ao processo 00641/20

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

[www.tce.ro.gov.br](http://www.tce.ro.gov.br)



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

arrecadação do IRPF que é destinado a Estados e Municípios. O contribuinte de fato e de direito é o servidor ou empregado público. Logo, a retenção do imposto de renda dos servidores constitui uma expropriação patrimonial na fonte decorrente da disponibilidade jurídica da remuneração bruta.

Demais, a afirmação de que o “IRRF sobre a remuneração dos servidores não é um ‘gasto’” do Estado não me parece precisa. Na verdade, como vimos, o produto desse tributo, retido da folha de pagamento dos servidores, é uma receita tributária, cujo cálculo é obtido a partir da despesa bruta com a remuneração dos servidores. Dessa forma, o gasto ou despesa do ponto de vista jurídico e orçamentário é a remuneração bruta da folha de pagamento, tanto que ela se sujeita às regras e etapas do Direito Financeiro: empenho, liquidação e pagamento (artigos 60, 62 e 63 da Lei n.º 4.320/1964).

Penso, por outro lado, que reduzir o conceito da Despesa Pública, para fins de controle dos gastos com pessoal, a um fato econômico e financeiro não está consentâneo com o conceito legal. A despesa pública é, também, um fato orçamentário, em especial para fins de apuração da Despesa Total com Pessoal. Com efeito, a LRF, ao determinar a inclusão aos valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra em substituição a servidores e empregados públicos utilizou uma classificação orçamentária da despesa: “Outras Despesas com Pessoal” (artigo 18, §1º).

De outro lado, a metodologia de cálculo determinada pela LRF, baseada no regime de competência, é indicativa de que o conceito de despesa total com pessoal é de natureza orçamentária, independentemente do aspecto financeiro ou econômico da despesa. Por essa razão, que o método de apuração contábil descrito no Manual de Demonstrativos Fiscais da STN utiliza o critério da Despesa Executadas nos últimos 12 meses, ou seja, as despesas liquidadas e, no encerramento do exercício, as inscritas em restos a pagar não processados, mesmo que ainda não pagas<sup>19</sup>.

Posto tudo isso, concluo que é a remuneração bruta, antes das deduções legais, o conceito juridicamente relevante para a apuração da Despesa Total com Pessoal, ressalvadas as deduções taxativamente previstas na própria LRF.

Esse foi o entendimento consagrado, por exemplo, no Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, por meio da Consulta n.º 812.412 (Relator: Conselheiro Eduardo Carone Costa) e da Consulta n.º 672.672. Transcrevo, a propósito, manifestação do Conselheiro Antônio Carlos Andrada:

---

<sup>19</sup> Brasil. Secretaria do Tesouro Nacional. Manual de demonstrativos fiscais: aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios: relatório de gestão fiscal / Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional. – 7. ed. – Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, Coordenação-Geral de Contabilidade, 2016.

Parecer Prévio PPL-TC 00049/20 referente ao processo 00641/20

Av. Presidente Dutra n.º 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

[www.tce.ro.gov.br](http://www.tce.ro.gov.br)



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

[...] Tenho que a obrigação dos entes públicos, ante o princípio do equilíbrio fiscal e o princípio constitucional da eficiência, é computar como despesa com pessoal todos os gastos [e consequentemente o IRRF] empreendidos em razão da existência dos servidores e empregados públicos. Isso porque os limites quanto às despesas com pessoal foram criados buscando impedir que a arrecadação estatal seja completamente absorvida pelo mero funcionamento da “máquina” da Administração.

[...]

Ademais, trazemos hoje ao Plenário documento elaborado pela Diretoria de Finanças desta Corte, que atesta que nos relatórios de gestão fiscal elaborados pelo próprio TCE/MG os valores referentes ao Imposto de Renda Retido na Fonte (folha de pagamento dos servidores) são computados no montante da despesa bruta com pessoal do Tribunal.

Nesse sentido, a exclusão do IRRF da despesa total com pessoal poderia distorcer a finalidade da LRF de limitar o comprometimento dos recursos públicos com despesas de natureza remuneratória, dado que o IRRF integra o salário bruto do servidor ou empregado.

Acrescento, ainda, conforme disposição expressa da 3ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional, volume III, que o IRRF não pode ser deduzido do cálculo da despesa total com pessoal. Esse manual esclareceu 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.

Não se pode olvidar que a STN é competente para estabelecer os parâmetros e referenciais contábeis não só para a União, mas também para os Estados e Municípios brasileiros. Isso é importante, inclusive, para evitar um tratamento desigual aos jurisdicionados, na medida em que uma orientação desta Corte de Contas poderia estar em flagrante oposição com uma orientação da STN, dificultando a obtenção de recursos federais por um determinado município, situação esta que já foi verificada na prática.

Na mesma linha, no site do Tribunal de Contas de São Paulo é possível encontrar a Nota n. 1097/2007/CCONT-STN, da Secretaria do Tesouro Nacional, que esclarece vários aspectos sobre o cálculo da Despesa Total com Pessoal para fins de verificação dos limites impostos pela LRF. Sobre o IRRF, essa nota esclarece que:

[...] 47. Tem se tornado frequente a prática de excluir o Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF) dos servidores, tanto da receita como da despesa, como forma de flexibilizar os limites aplicáveis à DTP [Despesa Total com Pessoal]. O argumento para tal exclusão é que, por ser tributo de competência da União, não deve nem compor a receita corrente de estado ou município. Esse argumento não encontra abrigo à luz do que determina a Constituição, nos arts. 157 e 158.

48. Não há dúvidas, portanto, quanto à inclusão do IRRF na RCL [Receita Corrente Líquida], cabendo apenas discutir se o registro deve dar-se como transferência da União ou como receita tributária dos demais entes (Portaria STN n. 212/2001), já que o recurso não passa pelo orçamento da União e é diretamente retido pelos Estados e Municípios. De outro, o IRRF não faz parte do conceito de DTP [Despesa Total com Pessoal], razão que já seria bastante para atestar o absurdo da exclusão. Não bastasse isso, o IRRF também não está mencionado nas

Parecer Prévio PPL-TC 00049/20 referente ao processo 00641/20

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

[www.tce.ro.gov.br](http://www.tce.ro.gov.br)



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

exclusões listadas exhaustivamente. O mesmo entendimento parece ser compartilhado pelo Procurador-Geral da República que impetrou a ADI n. 3.484 contra o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte- TCE/RN por excluir o IRRF dos servidores públicos do cômputo da DTP [Despesa Total com Pessoal]. Após a arguição de inconstitucionalidade, o TCE/RN revogou o dispositivo impugnado fazendo com que ficasse a ADI prejudicada por perda superveniente de objeto. Caminhos idênticos foram percorridos por ADI impetradas contra os Tribunais de Contas de Rondônia e Roraima. Ressalte-se que, em todos os casos, o STF não se recusou a julgar a ação; apenas não pode fazê-lo devido à revogação citada. A prática, que parece afrontar a capacidade de defesa da lei pelo Judiciário brasileiro, cedo ou tarde terá fim. O Grupo entendeu que não há sustentação legal para a exclusão do IRRF e que, eventualmente, o mesmo recurso a ADI poderia ser trilhado com relação a outras burlas na aplicação da LRF.

Com relação ao à dedução do imposto de renda retido na fonte no cálculo da RCL, penso que discussão desse ponto é mais simples. Ora, a LRF expressamente define que a Receita Corrente Líquida é composta por várias espécies de receitas correntes, entre elas, as receitas tributárias<sup>20</sup>. Como o próprio Parecer Prévio nº. 56/2002/TCERO admite que “o imposto de renda retido na fonte, incidente sobre a folha de salários dos servidores, deve integrar a receita tributária do Estado e dos Municípios” (e isso é questão incontroversa), a natureza dessa receita não justifica a sua exclusão do cálculo da RCL.

Argumenta-se, por outro lado, que o produto do IRPF dos servidores seria receita escritural e computá-lo caracterizaria duplicidade, pois o ingresso do recurso ocorreu em momento pretérito. Referido entendimento contraria, todavia, as normas e práticas contábeis correntes. O Manual de Demonstrativo Fiscal da STN determina que o “*Imposto de Renda Retido na Fonte – IRRF deverá ser incluído pelo ente que efetuou a retenção na fonte, não se admitindo deduções a qualquer título para efeito de cômputo da RCL*”<sup>21</sup>.

Vê-se, pois, que a alegada duplicidade somente ocorrerá, contabilmente, se e apenas se for deduzido o produto do IRRF no cômputo da Despesa Total com Pessoal. Como não há lastro jurídico para a dedução desse montante na Despesa Total com pessoal, descabe falar em dedução das correspondentes receitas no cálculo da RCL. Com isto, penso que eliminaríamos a anomalia de termos um cálculo diferenciado da RCL para fins de apuração da Despesa Total com Pessoal dos Poderes e Órgãos Autônomos (Ministério Público e Tribunal de Contas).

44. Assim sendo, respondo a segunda questão, igualmente invocando o pronunciamento ministerial, nos seguintes termos: os valores relativos ao imposto de renda retido na fonte devido por ocasião do pagamento da remuneração dos agentes públicos devem ser computados na despesa com

<sup>20</sup> Art. 2º Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como: IV - receita corrente líquida: somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos:

<sup>21</sup> Manual de Demonstrativos Fiscais – Volume II, p. 42.

Parecer Prévio PPL-TC 00049/20 referente ao processo 00641/20

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

[www.tce.ro.gov.br](http://www.tce.ro.gov.br)



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

pessoal prevista no art. 18 da LC nº 101/00, compondo, por conseguinte, a Receita Corrente Líquida - RCL.

45. Por força desse novo entendimento, deve ser revogado o Parecer Prévio nº 56/2002.

46. Por fim, deve ser ponderada uma regra de transição para o aperfeiçoamento das modernas interpretações deste Tribunal.

**III. Interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado (despesa total com pessoal)**

47. Conforme registrado, os entendimentos manifestados por meio dos Pareceres Prévios nº 56/2002 e 09/2013 ficaram por muito tempo assentados na jurisprudência deste Tribunal, sendo revistos apenas nesta oportunidade. Exatamente por esse motivo e, em atenção ao prescrito no art. 23 da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro, é que se deve aplicar a técnica conhecida pelos anglosaxões como “*prospective overruling*”, consistente na postergação da eficácia dos novos entendimentos a fim de amenizar o seu impacto na gestão, sobretudo considerando que despesas antes excluídas do limite de despesas total com pessoal passarão a ser nele incluídas.

48. De se destacar que essa técnica vem sendo bastante utilizada por este Tribunal de Contas, mesmo antes da edição da Lei nº 13.655/18 (alterou o Decreto nº 4.657/42), conforme os seguintes precedentes: Acórdão nº 43/2012 – Pleno (proc. 501/2007) e Acórdão nº 16/2013 – 2ª Câmara (processo nº 1.502/2009).

49. Com efeito, deve-se diferir a eficácia dos novéis entendimentos, os quais devem passar a incidir apenas a partir do início do segundo quadrimestre de 2021 (mês de maio). Esse diferimento se justifica por força do impacto das novas exegeses no limite de despesas com pessoal e também em razão desta decisão ser proferida apenas na última sessão do exercício, sendo de se supor que o aperfeiçoamento da ciência a todos os gestores deve se protrair até o mês de janeiro do próximo ano.

50. Ademais disso, outro fator deve ser ponderado. A pandemia decorrente do Covid-19 vem afetando fortemente o crescimento do país, tanto que a perspectiva é o encerramento deste exercício com forte redução do PIB. Situações desse tipo estão regradas na Lei Complementar nº 101/00.

51. Prescreve o art. 66, § 1º e 2º, da LRF:



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

Art. 66. Os prazos estabelecidos nos arts. 23<sup>22</sup>, 31<sup>23</sup> e 70<sup>24</sup> serão duplicados no caso de crescimento real baixo ou negativo do Produto Interno Bruto (PIB) nacional, regional ou estadual por período igual ou superior a quatro trimestres.

§ 1º Entende-se por baixo crescimento a taxa de variação real acumulada do Produto Interno Bruto inferior a 1% (um por cento), no período correspondente aos quatro últimos trimestres.

§ 2º A taxa de variação será aquela apurada pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística ou outro órgão que vier a substituí-la, adotada a mesma metodologia para apuração dos PIB nacional, estadual e regional.

52. Atualmente, a taxa de variação apurada pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE sinaliza para um forte decréscimo do PIB no exercício de 2020, o qual deve recuar por volta de 3,5%. É o que indica a tabela abaixo:

<b>TABELA 5932 – TAXA DE VARIAÇÃO DO ÍNDICE DE VOLUME TRIMESTRAL<sup>25</sup></b>					
<b>Variável – Taxa acumulada ao longo do ano</b> <b>(em relação ao mesmo período do ano anterior) (%)</b>					
<b>Brasil</b>					
<b>Trimestre</b>					
<b>PIB a preços de mercado</b>	<b>3º trimestre 2019</b>	<b>4º trimestre 2019</b>	<b>1º trimestre 2020</b>	<b>2º trimestre 2020</b>	<b>3º trimestre 2020</b>
	1,3	1,4	-0,3	-5,6	<b>-5,0</b>

53. Logo, a atual taxa de variação apurada pelo IBGE deve ser entendida por baixo crescimento, de modo a possibilitar a incidência do acima transcrito art. 66 da LRF. Consequentemente,

<sup>22</sup> Art. 23. Se a despesa total com pessoal, do Poder ou órgão referido no art. 20, ultrapassar os limites definidos no mesmo artigo, sem prejuízo das medidas previstas no art. 22, o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, adotando-se, entre outras, as providências previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição.

<sup>23</sup> Art. 31. Se a dívida consolidada de um ente da Federação ultrapassar o respectivo limite ao final de um quadrimestre, deverá ser a ele reconduzida até o término dos três subseqüentes, reduzindo o excedente em pelo menos 25% (vinte e cinco por cento) no primeiro.

<sup>24</sup> Art. 70. O Poder ou órgão referido no art. 20 cuja despesa total com pessoal no exercício anterior ao da publicação desta Lei Complementar estiver acima dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 deverá enquadrar-se no respectivo limite em até dois exercícios, eliminando o excesso, gradualmente, à razão de, pelo menos, 50% a.a. (cinquenta por cento ao ano), mediante a adoção, entre outras, das medidas previstas nos arts. 22 e 23.

<sup>25</sup> <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/5932#/n1/all/v/6563/p/201903,201904,202001,202002,202003/c11255/all/d/v6563%201/v,p,t+c11255/resultado>



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

o prazo estabelecido no art. 23 da LRF deverá ser duplicado, passando a fluir, uma vez constatado eventual excesso aos limites previstos no art. 20 da Lei Complementar nº 101/00.

54. Com isso, os Poderes e Órgãos autônomos que extrapolarem os limites de despesas com pessoal previstos no art. 20 da Lei Complementar nº 101/00, consoante prescreve o art. 23 c/c o art. 66 da mesma lei, terão o prazo em dobro, isto é, de quatro quadrimestre para assegurarem o reenquadramento, sendo no mínimo 1/3 ao final dos dois primeiros quadrimestres seguintes à apuração do excesso.

55. Pelo exposto, **acolhendo, totalmente, o parecer ministerial**, submeto, à deliberação do Plenário deste Tribunal de Contas, a seguinte proposta de parecer prévio:

I – **Conhecer, em definitivo, da consulta** formulada pelo Deputado Estadual Laerte Gomes, Presidente da Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia, com fundamento no art. 84 do RI-TCE/RO;

II – **Respondê-la na forma do Projeto de Parecer Prévio em anexo;**

III – Dê-se ciência, por ofício, à autoridade consulente e aos demais chefes dos Poderes e Órgãos autônomos do Estado e aos Prefeitos e Presidentes de Câmaras Municipais;

IV – Intime-se o Ministério Público de Contas;

V – Após, arquivem-se os autos.

Ao Departamento do Pleno, para cumprimento dos itens III a V.

Decisão registrada, eletronicamente. Publique-se. Intimem-se.



Em 17 de Dezembro de 2020



PAULO CURI NETO  
PRESIDENTE



JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE  
RELATOR