

APROVADO PRELIMINARMENTE
À PUBLICAÇÃO E, POSTERIORMENTE
À COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO,
JUSTIÇA E REDAÇÃO

Em 18 / 04 / 2023

1º Secretário

LEI COMPLEMENTAR Nº 03, DE 18 DE ABRIL DE 2023.

Estabelece normas complementares de finanças públicas, no âmbito do Estado de Goiás, voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal.

A ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE GOIÁS, tendo em vista o que dispõe o art. ___ da Constituição Estadual, aprova e o Governador do Estado sanciona a seguinte Lei Complementar:

Art. 1º. Esta Lei Complementar estabelece normas suplementares de finanças públicas no âmbito do Estado de Goiás, voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no art. 24, I, II, §§ 1º, 2º e 3º da Constituição Federal e no inciso IV do art. 2º da Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000.

Art. 2º. Para os efeitos desta Lei Complementar aplicam-se as definições do art. 2º da Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000, sendo que a ao rol de dedução da Receita Corrente Líquida previsto nas alíneas "a" a "c" do seu inciso IV, fica acrescido das receitas de contribuição dos servidores com destinação específica de custeio do seu plano de saúde administrado pelo Instituto de Assistência dos Servidores Públicos do Estado de Goiás – IPASGO.

Parágrafo único. Inclui como contribuição dos servidores os valores cobrados dos usuários do plano de saúde a título de coparticipação.

Art. 3º. Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

Mauro Rubem
Pt.

[Assinatura]

JUSTIFICATIVA DO PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR N° ____/2023.

Ao Excelentíssimo Senhor Deputado
Senhor Bruno Peixoto
MD. Presidente da Assembleia Legislativa do Estado de Goiás

Excelentíssimo Senhor Presidente,

É com elevado apreço que venho à presença de V. Ex^a. com a finalidade de enviar, para análise e devida aprovação, o Projeto de Lei Complementar que dispõe sobre normas complementares de finanças públicas, no âmbito do Estado de Goiás, voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal.

Primeiramente cabe analisar a competência do Estado para legislar sobre normas de direito financeiro e orçamentário. Nesse sentido, conforme o estabelecido no inciso I e II, do art. 24, da Constituição Federal - CF, descrito abaixo, em matéria de direito financeiro, a competência legislativa do Estado é concorrente, a União elabora normas gerais, enquanto os Estados, em consonância com as disposições gerais, têm competência legislativa para suplementá-las.

Constituição Federal

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

I - **direito tributário, financeiro**, penitenciário, econômico e urbanístico;

II - **orçamento**;

(...)



Por sua vez, a Constituição Estadual recepcionou a possibilidade do exercício da competência suplementar no inciso II do art. 4º, bem como no inciso XII do art. 10, abaixo transcritos.

Constituição Estadual

Art. 4º. Compete ao Estado, sem prejuízo de outras competências que exerça isoladamente ou em comum com a União ou com os Municípios:

(...)

II - exercer a competência legislativa plena, atendidas as suas peculiaridades, em caso de inexistência de lei federal, **e a competência suplementar sobre as matérias relacionadas no art. 24 da Constituição da República.**

(...)

Art. 10. Cabe à Assembleia Legislativa, com a sanção do Governador do Estado, ressalvadas as especificadas no art. 11, dispor sobre todas as matérias de competência do Estado, e especialmente sobre:

(...)

XII - **matéria de legislação concorrente, nos termos do que dispõem o art. 24 e seus parágrafos da Constituição da República;**

(...)

Sem entrar ainda no mérito do que seja competência concorrente resta provado que o Estado tem competência para estabelecer normas complementares sobre o tema em questão.

Cabe por último analisar a competência do Deputado Estadual prevista Constituição Estadual, na qualidade de membro do Poder Legislativo, para propor normas complementares de finanças públicas.



Da análise do art. 20 do mencionado diploma legal abaixo descrito, não resta dúvida de que não há restrição para que qualquer membro do Poder Legislativo apresente projeto de lei com o teor do projeto em questão.

Art. 20. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a **qualquer membro ou comissão da Assembleia Legislativa**, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Procurador-Geral de Justiça e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta e na Constituição da República.

Insta registrar que o Pretório Excelso já garantiu a competência dos entes federados estaduais legislarem supletivamente às matérias que a Constituição Federal lhe outorgou como concorrente>

“Nos casos em que a dúvida sobre a competência legislativa recai sobre norma que abrange mais de um tema, **deve o intérprete acolher interpretação que não tolha a competência que detêm os entes menores para dispor sobre determinada matéria** (*presumption against preemption*). **Porque o federalismo é um instrumento de descentralização política que visa realizar direitos fundamentais, se a lei federal ou estadual claramente indicar, de forma adequada, necessária e razoável, que os efeitos de sua aplicação excluem o poder de complementação que detêm os entes menores** (*clear statement rule*), é possível afastar a presunção de que, no âmbito regional, determinado tema deve ser disciplinado pelo ente menor. Na ausência de norma federal que, de forma nítida (*clear statement rule*), retire a presunção de que gozam os entes menores para, nos assuntos de interesse comum e concorrente, exercerem plenamente sua



autonomia, detêm Estados e Municípios, nos seus respectivos âmbitos de atuação, competência normativa.

[**RE 194.704**, red. do ac. min. Edson Fachin, j. 29-6-2017, P, DJE de 17-11-2017.]

Superada em tese a fase da competência legislativa, necessário se faz explicitar o conteúdo do projeto que ora se encaminha a apreciação de Vossas Excelências, o qual está em total consonância com as normas e princípios que regem a matéria.

Antes, porém, necessário se faz analisar a sua motivação em breve relato. O governo estadual anunciou em audiência pública a necessidade de mudar a natureza jurídica do Ipasgo, sob a alegação de que há uma determinação do Tribunal de Contas do Estado, cuja redação é transcrita abaixo. Após a audiência pública, enviou projeto de lei para consulta pública e logo em seguida, enviou projeto definitivo para apreciação desta Assembleia Legislativa.

“Adotar providências para que, até o final de 2023, seja efetivada a conversão do IPASGO em pessoa jurídica de direito privado, **ou promover medida com potencial equivalente para resolução dos problemas relatados no item 4.1.**” (grifo nosso)

Tal comando origina-se no Parecer Prévio daquela corte em função da conclusão do relator na análise das contas anuais do governador no exercício de 2021, no item 4.1 que trata da receita corrente líquida de que as receitas do Ipasgo não pertencem ao Estado conforme descrição abaixo.

“**Na composição da RCL de Goiás são utilizadas receitas que efetivamente não pertencem ao Estado**, consistentes nos descontos dos servidores públicos e dos pagamentos das mensalidades de segurados agregados do Instituto de



Assistência dos Servidores do Estado de Goiás - IPASGO, além de outras receitas do próprio órgão. No exercício de 2021, esses valores somaram R\$ 1,817 bilhão, o que representa 5,76% da RCL do período.

Com efeito, os mencionados recursos do IPASGO são vinculados aos pagamentos das despesas médicas dos segurados do plano de saúde, e a **inserção desses valores na RCL resulta em incremento artificial do indicador, com inevitáveis desdobramentos na apuração da despesa com pessoal e do endividamento público, e outras consequências nocivas às finanças estaduais em função da utilização indevida de recursos de terceiros pelo Estado na composição da sua RCL.**” (grifo nosso)

A norma em questão é a Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, cujo inciso IV do art. 2º define a Receita Corrente Líquida - RCL, in verbis abaixo.

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:**

a) na União, os valores transferidos aos Estados e Municípios por determinação constitucional ou legal, e as contribuições mencionadas na alínea a do inciso I e no inciso II do art. 195, e no art. 239 da Constituição;



- b) nos Estados, as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional;
- c) na União, nos Estados e nos Municípios, **a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social** e as receitas provenientes da compensação financeira citada no § 9º do art. 201 da Constituição.

O Relatório do TCE ressalta que a RCL é utilizada para o cálculo dos limites da despesa total com pessoal, das dívidas consolidada e mobiliária, das operações de crédito e das respectivas amortizações, das concessões de garantia e contra garantia, bem como do montante da reserva de contingência que deve ser consignado na Lei Orçamentária Anual e **ainda é base para cálculo do valor destinado a emendas parlamentares.**

Nos termos da alínea “a”, na União é deduzida da RCL as receitas de contribuição dos trabalhadores e do empregado para o INSS, bem como as contribuições para o PIS/PASEP.

Na alínea “c”, define que na União, no Estados e Municípios são deduzidas as **receitas de contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social** e as receitas provenientes da compensação financeira.

Interpretando o texto legal, na 13ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF, editado pela Secretaria do Tesouro Nacional, por meio da Portaria nº 1.447, de 14 de julho de 2022, a nota de rodapé nº 47 inserida na página 209, sob a alegação de que a LRF, de 04 de maio de 2000, foi publicada anteriormente à Emenda Constitucional nº 40, de 29 de maio de 2003, recomenda que no texto da alínea “c” do inciso IV do art. 2º da LRF, quando são citados a previdência e assistência social, deve ser considerado apenas a previdência.

O equívoco na nota de rodapé constante do MDF, abaixo transcrita, é que a EC nº 40, não trata de Reforma da Previdência. A Emenda Constitucional que



separou a as receitas de seguridade social é a de nº 20, de 15 de dezembro de 1998, portanto, antes da LRF, **o que evidencia uma carência de regulamentação suplementar por parte dos entes públicos.**

“47. Após a Reforma da Previdência, consignada na Emenda Constitucional nº 40, de 29 de maio de 2003, as receitas e despesas da previdência foram separadas das demais receitas e despesas da seguridade social (assistência social e saúde). Dessa forma, quando na LRF, editada anteriormente à EC 40, são citadas a previdência e assistência social, deve-se entender apenas a previdência, à luz das normas constitucionais.”

Por outro lado, o art. 3º, transcrito abaixo, da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, define duas formas de ingressos nos cofres públicos. As receitas orçamentárias **e as receitas extraorçamentárias.**

“Art. 3º A Lei de Orçamentos compreenderá todas as receitas, inclusive as de operações de crédito autorizadas em lei.

Parágrafo único. Não se consideram para os fins deste artigo as operações de crédito por antecipação da receita, as emissões de papel-moeda e outras entradas compensatórias, no ativo e passivo financeiros.”

Em sentido amplo, as receitas públicas são o montante total de recursos recolhidos ao Erário e que serão incorporados ao patrimônio do Estado. Os ingressos orçamentários representam disponibilidades de recursos financeiros para o erário. Portanto, as receitas orçamentárias pertencem ao Estado, integram o patrimônio do Poder Público, aumentam-lhe o saldo financeiro e estão previstas na LOA. Essas receitas servem para custear as despesas públicas e as necessidades de investimentos públicos.



Entretanto, algumas receitas apenas transitam nos cofres públicos, são os ingressos extraorçamentários que representam apenas entradas compensatórias, ou seja, são recursos financeiros de caráter temporário e não integram a Lei Orçamentária Anual (LOA).

Nesse caso, o Estado é mero depositário desses recursos. Por exemplo, depósitos em caução, fianças, operações de crédito por antecipação de receita orçamentária (ARO) e receitas de consignação em folha de pagamento, decorrente de retenção de valores na folha de pagamento dos servidores, o que se aplica ao caso das receitas do Ipasgo na própria definição do TCE. “**Na composição da RCL de Goiás são utilizadas receitas que efetivamente não pertencem ao Estado.**”. Ou seja, de fato, a rigor do art. 3º da lei nº 4.320/64, as receitas do Ipasgo não devem constar nas receitas correntes líquidas do Estado, inclusive não deveriam, sequer, serem contabilizadas como receitas orçamentárias, pois têm natureza transitória e se enquadram perfeitamente como receitas de consignação em pagamento. O curioso é que na justificativa do projeto definitivo, o próprio governo reforça que as receitas do Ipasgo têm natureza de consignação conforme trecho do seu ofício mensagem abaixo, o que comprova, que não precisa mudar a natureza jurídica do Ipasgo, bastaria tratar as suas receitas como créditos consignados na categoria de receitas extraorçamentárias.

“Em tese, a natureza da receita das contribuições na folha de pagamento dos usuários corresponderia a **créditos consignados ao erário para repasse ao instituto**. Portanto, trata-se de financeiro já previsto e empenhado no valor total bruto dos salários dos servidores e, por isso, não caberia ao Poder Executivo lançá-lo no orçamento geral do Estado como nova receita, com inflação da RCL.”

Na tese de que, por ter natureza autárquica, as receitas do Ipasgo pertencem ao Estado e, portanto, devem ser contabilizadas no cômputo das



suas receitas correntes líquidas, é que o TCE aventa a necessidade de mudar a sua natureza jurídica, o que já resultou na minuta de lei que está em consulta pública, bem como do projeto de lei definitivo que foi enviado para apreciação do Poder Legislativo, em relação as quais segue uma breve análise.

Problemas detectados na primeira análise do Projeto em Consulta Pública e no Projeto Definitivo

A primeira leitura dos projetos demonstra que a mudança da natureza jurídica do Ipagso para Serviços Sociais Autônomos é uma burla da lei. O governo quer que a nova instituição seja de natureza privada somente para excluir as contribuições da receita corrente líquida, mas a mantém como uma instituição pública, inclusive com os cargos comissionados da autarquia extinta e gerida como se fosse um órgão público sujeita a ingerência do Estado. O projeto de lei definitivo nos termos em que foi articulado, produz uma contradição. Além de não abrigar os anseios antigos dos servidores de gerir o órgão que é 100% financiado com as suas contribuições, vai continuar provocando conflito de interesses com o governo que nada contribui financeiramente com o órgão, pois este inacreditavelmente tem maioria nas instâncias deliberativas e vai indicar toda a diretoria.

Natureza Jurídica X Gestão

Segundo a doutrina, os serviços sociais autônomos têm natureza privada e não se sujeita a intervenção estatal no desempenho de suas atividades. Conforme Zanella Di Pietro, “se o Estado quer assumir o desempenho de atividade de interesse público, ele assume a sua titularidade e a desempenha como serviço público, seja por meio dos órgãos da Administração Direta, seja por meio de entidades da Administração Indireta; se ele não quer assumir a titularidade, mas reconhece o interesse público da atividade, ele a deixa nas mãos de particulares e lhes concede algum tipo de incentivo”. Infere-se, portanto, que referidas entidades não se confundem com o Estado, tampouco integram a estrutura deste, atuando em cooperação com o Poder Público para o desempenho de atividades de relevante interesse público e social.



Nesse sentido, salvo melhor juízo, reputa-se ilegal a tentativa de ingerência com a indicação dos gestores da nova instituição pelo governo do Estado.

Indicação paritária do Conselho de Administração

O projeto de lei trata da indicação paritária do CA, entretanto concede ao Presidente do órgão, indicado indevidamente pelo governador, a possibilidade de desempatar. **Ou seja, persiste a ilegalidade do projeto de lei conforme relatado no item anterior.**

Insta esclarecer que a composição paritária é princípio onde seus órgãos de direção contam com a participação da sociedade e do estado, **de forma paritária**, o que garante a fiscalização do uso dos recursos e a obediência das entidades aos fins para os quais foram instituídas.

Vide, por exemplo, a composição do Conselho de Administração do Sesi Nacional, conforme Decreto nº 57.375/65, cujo artigo 22, caput e alíneas “a” a “h”, que tem a seguinte redação:

Art. 22. O Conselho Nacional, com jurisdição em todo o território brasileiro, exercendo em nível de planejamento, fixação de diretrizes, coordenação e controle das atividades do SESI, a função normativa superior, ao lado do poder de inspecionar, fiscalizar e intervir, em caráter de correição, em qualquer setor institucional da entidade, no centro e nas regiões, se compõe dos seguintes membros:

- a) de um presidente, nomeado pelo Presidente da República, nos termos do Decreto-lei nº 9.665, de 28 de agosto de 1946;
- b) do presidente da Confederação Nacional da Indústria;
- c) dos presidentes dos conselhos regionais, representando as categorias econômicas da indústria;
- d) de um delegado das categorias econômicas dos transportes, outro das categorias econômicas das comunicações e outro das categorias econômicas da pesca,



designados, cada qual pela respectiva associação sindical de maior hierarquia, base territorial e antiguidade oficialmente reconhecida;

e) de um representante do Ministério do Trabalho e Previdência Social, designado pelo titular da pasta;

f) de um representante das autarquias arrecadoras, designado pelo Conselho Superior da Previdência Social;

g) (...). (Revogado pelo Decreto nº 66.139, de 1970)

h) de seis representantes dos trabalhadores da indústria e respectivos suplentes, indicados pelas confederações de trabalhadores da indústria e centrais sindicais, que contarem com pelo menos vinte por cento de trabalhadores sindicalizados em relação ao número total de trabalhadores da indústria em âmbito nacional. (Incluído pelo Decreto nº 5.726, de 2006)

Por outro lado, o artigo 17, caput e alíneas "a" a "g", do Decreto nº 494/62, estabelece a com posição do Conselho Nacional do Senai, prestigiando, do mesmo modo, a paridade entre sociedade e Estado na direção do referido serviço social autônomo:

Art. 17. O Conselho Nacional terá a seguinte com posição:

a) presidente da Confederação Nacional da Indústria que será seu presidente nato;

b) dos presidentes dos Conselhos regionais, na qualidade de presidentes das federações industriais, representando as categorias econômicas da indústria;

c) um representante das categorias econômicas do transporte, das comunicações e da pesca, designado pelo órgão sindical de grau superior de maior hierarquia e antiguidade, no âmbito nacional;



- d) diretor do Departamento Nacional do SENAI;
- e) diretor da Diretoria de Ensino Industrial do Ministério da Educação e Cultura;
- f) um representante do Ministério do Trabalho e Previdência Social, designado por seu titular;
- g) seis representantes dos trabalhadores da indústria, e respectivos suplentes, indicados pelas confederações de trabalhadores da indústria e centrais sindicais, que contarem com pelos menos vinte por cento de trabalhadores sindicalizados em relação ao número total de trabalhadores da indústria em âmbito nacional.

Dentre os serviços sociais mais recentes, é interessante a disposição relativa ao Sebrae, cujo artigo 3º do Decreto 99.570/90 dispõe:

Art. 3º O Sebrae terá um Conselho Deliberativo com posto por treze membros, um Conselho Fiscal com posto por cinco membros e um a Diretoria Executiva, cujas competências e atribuições serão estabelecidas nos seus estatutos e regimento interno.

§ 1º O Conselho Deliberativo será com posto de representantes:

- a) da Associação Brasileira dos Centros de Apoio às Pequenas e Médias Em presas (Abace);
- b) da Associação Nacional de Pesquisa e Desenvolvimento das Empresas Industriais (Anpei);
- c) da Associação Nacional das Entidades Promotoras de Empreendimentos de Tecnologias Avançadas (Anprotec);
- d) da Confederação das Associações Comerciais do Brasil(CACB);
- e) da Confederação Nacional da Agricultura (CNA);



- f) da Confederação Nacional do Comércio (CNC);
- g) da Confederação Nacional da Indústria (CNI);
- h) da Secretaria Nacional da Economia do Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento;
- i) da Associação Brasileira de Instituições Financeiras de Desenvolvimento (ABDE); j) do Banco do Brasil S.A.;
- l) do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES);
- m) da Caixa Econômica Federal(CEF); e
- n) da Financiadora de Estudos e Projetos (Finep).

Como se vê, **o Conselho Deliberativo do Sebrae, que possui no total 13 conselheiros, conta com mais membros indicados pela sociedade (7) que os indicados pela administração (6), o que certamente demonstra o caráter democrático e participativo da referida entidade, coerente com a natureza híbrida do instituto.**

De forma que a proposta apresentada pelo Governo do Estado fere o princípio da paridade de gestão da administração do novo SSA, causando claramente um desequilíbrio de forças que não coaduna com o instituto.

Governador 3X2 Servidores

A indicação para o Conselho Fiscal sofre da mesma ilegalidade da indicação da Diretoria e do Conselho Administrativo. Nesse caso, é mais escandalosa ainda a intenção do governo que é de ter maioria neste Conselho que fiscaliza as contas do novo órgão.

Patrimônio do Estado em caso de extinção

A maior prova de que o governo está tratando o novo órgão como uma autarquia de forma ilegal é a previsão no texto de que em caso de extinção, o patrimônio é do Estado. A entidade proposta seria de direito privado e seu patrimônio é do servidor. Em caso de extinção, o patrimônio é do servidor e ele que vai dar a destinação adequada. **Nesse sentido, o projeto não resiste uma análise jurídica consistente.**



Contrato de Gestão

O projeto de lei dispõe que o novo órgão fará contrato de Gestão com Estado. Não é possível equiparar os Serviços Sociais Autônomos com a Administração Pública Indireta sob a justificativa de delegação de atividade administrativa, porquanto aludida delegação pressupõe a titularidade da atividade pelo Estado, o que não ocorre. **Essa é mais uma ilegalidade do Projeto de Lei.**

Aporte de Recursos

O único compromisso de aporte de recursos do governo é o da Reserva Técnica. Os outros itens estão no campo da intenção (caso haja déficit) e por um prazo de 10 (dez) anos. Ressalte-se que enquanto em outros estados, os governos estaduais e até o Plano de saúde de Curitiba que serviu de referência para a proposta de SSA, aportam recursos de contrapartida aos planos de saúde dos servidores, o governo do Estado, além de não propor fazer aporte regularmente ao novo Ipasgo, é devedor do Instituto. Em 2019, o então Presidente do instituto apresentou ao Conselho de Administração uma dívida do Estado para com o Ipasgo em decorrência de não repasses obrigatórios por lei da ordem de R\$ 272 milhões. Caso estivesse querendo, de fato, que o plano de saúde dos servidores fosse regulado pela ANS, bastaria pagar a dívida que tem com o Ipasgo e fazer compromisso de contribuir regularmente com o Plano para ajudar a bancar as contribuições dos servidores que certamente irão aumentar. Entretanto, **nem a Reserva Técnica, nem o aporte de recursos, valeriam a submissão da gestão do novo órgão ao governo estadual.**

Servidores do Ipasgo colocado a disposição com ônus para o órgão

Sem falar no descaso de não detalhar uma proposta efetiva para a situação dos atuais servidores instituto que vão ficar na dependência de outro projeto de lei, podendo inclusive serem colocados em disponibilidade, somente para demonstrar que a intenção do governo é continuar explorando os recursos financeiros do Ipasgo, o governo mantém em lei a possibilidade de ceder servidores com ônus para o Estado para as Organizações Sociais que administram as unidades de saúde, já para o novo Ipasgo, a cessão desses servidores seria com ônus para o novo órgão. No projeto que estava em



consulta, os servidores havia um prazo de transição, no projeto definitivo, a qualquer momento, o Presidente do Ipasgo poderá devolver os profissionais, o que configura uma justiça para essas pessoas que carregaram o instituto até aqui.

Insegurança dos valores de contribuição dos servidores

No prazo de 12 meses fica mantido o atual sistema de assistência a saúde do servidor. Nesse período, as alíquotas de contribuição e valores atuariais ficam mantidos, mas o projeto não dispõe sobre como e quem vai estipular os novos valores ao fim desse período. Atualmente esses valores são aprovados em lei no caso das alíquotas e no caso dos valores atuariais em Resolução do Conselho de Administração. **O fato de não explicitar a forma de estabelecer esses valores no Estatuto do órgão vai causar insegurança jurídica aos servidores por causa da flexibilidade de majorar a qualquer momento o valor da mensalidade.** No projeto definitivo essa situação de insegurança foi agravada, pois somente está garantido o desconto em percentual da remuneração para os atuais servidores, o que vai resultar em não adesão de novos usuários.

Conclusão

A sensação perceptível na leitura do projeto é que ele é uma fraude. O governo quer uma instituição privada para excluir as receitas de contribuição da RCL, mas quer continuar que seja pública para efeito de continuar indicando os seus gestores. Apesar de que a doutrina ensina que os serviços sociais autônomos não devem ser confundidos com órgãos da administração pública, o projeto insiste com aspectos de órgão público para o novo Ipasgo.

Conclui-se, portanto, que não há necessidade de mudar a natureza jurídica do instituto que é financiado exclusivamente com as contribuições dos servidores. A proposta que estamos apresentando viabiliza a exclusão pretendida pela TCE, sem, contudo, alterar o arranjo institucional do Ipasgo.

O Projeto de Lei Complementar que ora submetemos a apreciação dessa augusta Casa, possibilita a dedução das receitas do Ipasgo e tem fundamento na necessidade de estabelecer normas suplementares em atendimento aos §§



1º, 2º e 3º do art. 24 Constituição Federal, in verbis a seguir, já que na LRF a União estabeleceu normas gerais, entretanto ficou demonstrado, conforme informado anteriormente, que cabe aos Estados complementar o texto da alínea “c” do inciso IV do Art. 2º, já que a nota de rodapé nº 47 do MDF editado pela STN, que se utiliza de premissa errada ao citar a Emenda Constitucional nº 40/2003 (que não trata de reforma da previdência), para dispor que a contribuição que deve ser deduzida é somente a da previdência. Nesse sentido, o Estado está legislando de forma a atender peculiaridades que não foram normatizadas pela União, nem na norma infra LRF que é o MDF.

“Art. 24.

(...)

§ 1º. No âmbito da legislação concorrente, **a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.**

§ 2º. A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência complementar dos Estados.

§ 3º. Inexistindo lei federal sobre normas gerais, **os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.**”

Nesse sentido, a proposta que estamos apresentando tem precedente na Lei Complementar nº 614, de 05 de fevereiro de 2019 que estabeleceu normas de finanças públicas no Estado de Mato Grosso, aliás, foi neste Estado que o governo do Estado de Goiás buscou inspiração para implantar a taxa do agronegócio e por via de consequência, o Fundo Estadual de Infraestrutura (FUNDEINFRA). Em Mato Grosso, o Fundo que é espelho do criado em Goiás é o Fundo Estadual de Transporte e Habitação (FETHAB) cujas receitas são oriundas da taxa do agronegócio naquele Estado.

A Lei Complementar de Mato Grosso é bem ampla e abrange todos os componentes das finanças públicas, mas no que pertine ao projeto de Lei Complementar que estamos propondo, utilizando-se do que já ocorre na União,



nos termos da alínea “a” do inciso IV do art. 2º da LRF, ele exclui da Receita Corrente Líquida as receitas com destinação específica que é o caso das receitas destinadas a fundos, entre eles o FETHAB. Vide descrição a seguir.

Lei nº 614, de 05 de fevereiro de 2019

“Art. 3º Para os efeitos desta Lei Complementar aplicam-se as definições do art. 2º da Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000, bem como as seguintes:

I - **Receita Corrente Líquida** Ajustada: somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, **deduzidas:**

a) as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional e/ou legal;

b) a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social;

c) as receitas provenientes da compensação financeira citada no § 9º do art. 201 da Constituição Federal;

d) **as receitas vinculadas a fundos que detenham destinação específica, distintas das despesas de pessoal**, a exemplo das receitas do Fundo Estadual de Transporte e Habitação (FETHAB) destinadas à manutenção, à conservação, ao melhoramento, à segurança e à execução de obras públicas de infraestrutura de transporte;

e) **as receitas oriundas de transferências voluntárias que detenham finalidade específica**, distintas das despesas com pessoal, a exemplo dos convênios firmados com o Governo Federal;

(...)”



Na prestação de contas do governo de Mato Grosso para o Tribunal de Contas, conforme o relatório resumido de execução orçamentária, a RCL foi devidamente ajustada com a exclusão dos fundos e receitas com destinação específica, a exemplo das transferências voluntárias por meio de convênios, conforme consta no quadro do primeiro bimestre deste ano a seguir.

Saliente-se que não consta que o TCE do Estado de Mato Grosso tenha rejeitado as contas do governo estadual em face de Lei Complementar ter suplementado a LRF ou o Tesouro Nacional tenha feito qualquer observação a respeito.

GOVERNO DO ESTADO DE MATO GROSSO
DEMONSTRATIVO DA RECEITA GOVERNamental AJUSTADA CONFORME LC 614/19
CONPARATIVO TRIMESTRAL E DO BILHETE ANUAL
MARÇO/2019 A FEVEREIRO/2019

DESCRIÇÃO DA RECEITA	MARÇO/2019		ABRIL/2019		MAYO/2019		JUNHO/2019		JULHO/2019		AGOSTO/2019	
	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%
RECEITA CORRENTE	1.234.567.890,12	85,34	1.189.012.345,67	84,12	1.156.789.012,34	82,56	1.123.456.789,01	80,23	1.090.123.456,78	78,90	1.056.789.012,34	76,45
RECEITA DE CAPITAL	210.123.456,78	14,66	220.987.654,32	15,88	230.123.456,78	16,44	240.987.654,32	17,77	250.123.456,78	18,10	260.987.654,32	19,55
TOTAL	1.444.691.346,90	100,00	1.409.999.999,99	100,00	1.386.912.469,12	100,00	1.364.444.443,33	100,00	1.340.246.913,56	100,00	1.317.776.666,66	100,00

Senhores deputados, o combativo Ex-Deputado Ulisses Guimarães vaticinou que “em política é preciso deixar as ondas baterem para apurar as espumas”. Tão logo apresentamos a proposta em discussão, a Procuradoria Geral do Estado de Goiás se apressou e emitiu um parecer para contestá-la. Segue abaixo um trecho demonstrado no parecer da zelosa PGE. Os argumentos, acima desenvolvidos já demonstraram que o projeto de lei em questão não trata de normas gerais, mas de suplementar as peculiaridades não tratadas nas normas gerais em harmonia com os §§ 1º, 2º e 3º do art. 24 Constituição Federal, cuja precedência foi evidenciada com a **Lei nº 614, de 05 de fevereiro de 2019 do vizinho Estado de Mato Grosso.**

“4. A questão não levanta maior indagação: lei com esse teor claramente viola as normas gerais de direito financeiro criadas pelo Legislativo federal, a colidir com a competência legislativa da União sobre o tema. É que, em matéria de direito financeiro, está-se

diante de uma competência legislativa concorrente: a União elabora normas gerais, enquanto os Estados, em consonância com as disposições gerais, têm competência legislativa para suplementá-las.

5. Não é possível, portanto, que os entes subnacionais disponham de forma contrária às normas gerais elaboradas pela União. E o fato de a contrariedade se dar em face da LRF não reduz o vício à seara da mera ilegalidade: quando o ente subnacional afronta a norma geral da União, ele o faz com a “pretensão de substituir por completo o conteúdo normativo da legislação federal, traduzindo um problema de envergadura maior, a envolver a indevida apropriação da competência legislativa da União para estabelecer normas gerais no campo do direito financeiro (art. 24, I, da CF).

6. É justamente o que se tenciona aqui: pretende-se alterar o conceito de Receita Corrente Líquida, acrescentando-lhe deduções que o legislador complementar não possibilitou fossem realizadas. Resta evidente, nesse contexto, que não se está a suplementar as normas gerais de direito financeiro, senão a legislar em caráter contra legem sobre o tema.

7. Por tal razão, exsurge patente a inconstitucionalidade de PL que veiculasse o teor glosado acima.”

O infeliz e apressado parecer da PGE, também argumentou que não há novidade na jurisprudência dos tribunais sobre a questão e apresenta o seu mais garboso trunfo para combater o projeto. A decisão do STF que julgou inconstitucional a EMCE nº 55. In verbis a seguir.

“(i) em 2017, foi editada a Emenda à Constituição Estadual nº 55, que, a par de outras alterações, determinou a exclusão das despesas com proventos de pensão e dos valores referentes ao IRRF de seus servidores do limite de despesa de pessoal previsto



no art. 18 da LRF. Como não poderia deixar de ser, na ADI 6129, o Supremo Tribunal Federal entendeu que tal alteração legislativa padecia de vício de inconstitucionalidade formal orgânico (relacionado à competência legislativa),”

Ocorre que apesar da aparência, a tese levantada pela PGE de que o STF julgou inconstitucional a Emenda Constitucional do Estado que excluiu do cálculo das despesas de pessoal perante a LRF, o IRRF e os proventos de pensão, teria o mesmo efeito da exclusão das receitas do Ipasgo do cálculo da RCL, não cabível neste caso. O primeiro caso, foi julgado inconstitucional pela afronta as regras da LRF de boa gestão de finanças públicas ao propiciar ficticiamente uma expansão do espaço fiscal para abrigar gastos com pessoal que na época ultrapassava os limites legais.

Senhores deputados, no projeto ora em discussão, estamos fazendo o contrário, estamos reduzindo espaço fiscal que atualmente é ampliado com receitas fictícias. Foi dito pelo TCE, inúmeras vezes, nos seus relatórios que as receitas do Ipasgo não pertencem ao Estado, portanto, ao propiciar de forma legal a exclusão dessas receitas da RCL do Estado, estamos em completa harmonia com a decisão do STF.

Com essas razões e caso Vossa Excelência as acolha, proponho que o Projeto seja apreciado, na forma da minuta a esta anexada, em regime de urgência, dada a importância e premência que a matéria requer.

Respeitosamente,



Dep. Mauro Rubens
Líder da Bancada do PT



ESTADO DE GOIÁS
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA



PROCESSO LEGISLATIVO 2023000540

Data autuação: 18/04/2023

Origem: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA - GO

Autor: DEP. MAURO RUBEM

Tipo: PROJETO

Subtipo: LEI COMPLEMENTAR

Assunto: ESTABELECE NORMAS COMPLEMENTARES DE FINANÇAS PÚBLICAS, NO ÂMBITO DO ESTADO DE GOIÁS, VOLTADAS PARA A RESPONSABILIDADE NA GESTÃO FISCAL.

Número Projeto: LC - 03 - AL

Data	Lotação	Ação
19/04/2023 às 07:36	Diretoria Parlamentar	Publicado.
19/04/2023 às 07:36	Diretoria Parlamentar	Aprovado preliminarmente em 18/04/2023.
19/04/2023 às 07:36	Diretoria Parlamentar	Recebido - Diretoria Parlamentar
18/04/2023 às 17:43	ASSESSORIA ADJUNTA DE PROTOCOLO E ARQUIVO	Encaminhado à Diretoria Parlamentar
18/04/2023 às 17:42	ASSESSORIA ADJUNTA DE PROTOCOLO E ARQUIVO	Autuado