



EXCELENTÍSSIMO SENHOR CONSELHEIRO RELATOR,

PPJC 5220/2015

Processo TC: 6269/2015
Assunto: Relatório de Gestão Fiscal - RGF
Período: 1º Quadrimestre de 2015
Jurisdicionado: Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo - ALES
Responsável: Theodorico Ferraço

O **Ministério Público de Contas**, por meio da 3ª Procuradoria Especial de Contas, no exercício de suas atribuições institucionais, com fundamento no inciso II do art. 55 da Lei Complementar nº 621/2012¹, no inciso II do art. 38, no inciso II do art. 287 e no art. 303, todos da Resolução TC nº 261/2013², bem como no inciso II do art. 3º da Lei Complementar estadual nº 451/2008³, manifesta-se nos autos em epígrafe nos seguintes termos.

¹ Art. 55. São etapas do processo:
[...]

II – o parecer do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, nas hipóteses previstas em lei ou no Regimento Interno;

² Art. 38. Compete ao Ministério Público junto ao Tribunal, em sua missão de guarda da lei e fiscal de sua execução:
[...]

II – emitir parecer escrito em todos os processos sujeitos à apreciação do Tribunal, com exceção dos processos administrativos internos;

[...]
Art. 287. São etapas do processo:
[...]

II – o parecer do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, nas hipóteses previstas em lei ou neste Regimento;
[...]

Art. 303. Encerrada a instrução, os autos serão remetidos ao Ministério Público junto ao Tribunal para emissão de parecer escrito.

³ Art. 3º Compete aos Procuradores Especiais de Contas, além de outras atribuições estabelecidas na Norma Interna do Ministério Público Especial de Contas:
[...]



SUMÁRIO

SUMÁRIO	30
1 RELATÓRIO	31
2 ANÁLISE.....	34
2.1 Da Não Observância ao Formato Padronizado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN).....	34
2.2 Da Ausência de Cômputo e de Demonstração das Despesas com Inativos e Pensionistas Vinculados ao RPPS	38
2.2.1 Da Decisão Plenária TC 006/2001	40
2.2.2 Da Resolução TC 189/2003	49
2.2.2.1 Da Criação do FUNPES pela Lei Complementar Estadual 109/1997.....	51
2.2.2.2 Da Repartição das Despesas com o Aporte, Promovida pela Lei Complementar Estadual 263/2003	53
2.2.2.3 Dos Artigos que Integram a Resolução TC 189/2003	58
2.2.2.3.1 Do Artigo 1º da Resolução TC 189/2003	58
2.2.2.3.2 Do Artigo 2º da Resolução TC 189/2003	62
2.2.2.3.3 Do Artigo 3º da Resolução TC 189/2003	66
2.2.2.3.4 Do Artigo 4º da Resolução TC 189/2003	85
2.2.3 Do Precedente Firmado no Processo TC 6016/2015 – PCA 2014 do Governador	85
2.3 Do Demonstrativo da Despesa com Pessoal do Poder Executivo Estadual, Referente ao 1º Quadrimestre de 2015	87
3 CONCLUSÃO	109

II - emitir parecer escrito em todos os processos sujeitos à apreciação do Tribunal na forma que dispuser a Norma Interna do Ministério Público Especial de Contas e a Lei Orgânica do Tribunal de Contas, com exceção dos processos administrativos internos;



1 RELATÓRIO

Cuida-se do Relatório de Gestão Fiscal (RGF) do Poder Legislativo do Estado do Espírito Santo (fl. 1 a 4), referente ao 1º quadrimestre de 2015, publicado no Diário Oficial dos Poderes do Estado⁴ em 28 de maio de 2015 e remetido a esta Corte de Contas nessa mesma data em atenção ao que dispõem os art. 54, 55 e 59 da Lei Complementar federal 101/2000⁵, Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), dispositivos

⁴ Disponível em: https://dio.es.gov.br/portal/visualizacoes/diario_oficial. Acesso em: 25 ago. 2015.

⁵

Do Relatório de Gestão Fiscal

Art. 54. Ao final de cada quadrimestre será emitido pelos titulares dos Poderes e órgãos referidos no art. 20 Relatório de Gestão Fiscal, assinado pelo:

- I - Chefe do Poder Executivo;
- II - Presidente e demais membros da Mesa Diretora ou órgão decisório equivalente, conforme regimentos internos dos órgãos do Poder Legislativo;
- III - Presidente de Tribunal e demais membros de Conselho de Administração ou órgão decisório equivalente, conforme regimentos internos dos órgãos do Poder Judiciário;
- IV - Chefe do Ministério Público, da União e dos Estados.

Parágrafo único. O relatório também será assinado pelas autoridades responsáveis pela administração financeira e pelo controle interno, bem como por outras definidas por ato próprio de cada Poder ou órgão referido no art. 20.

Art. 55. O relatório conterá:

I - comparativo com os limites de que trata esta Lei Complementar, dos seguintes montantes:

- a) despesa total com pessoal, distinguindo a com inativos e pensionistas;
- b) dívidas consolidada e mobiliária;
- c) concessão de garantias;
- d) operações de crédito, inclusive por antecipação de receita;
- e) despesas de que trata o inciso II do art. 4º;

II - indicação das medidas corretivas adotadas ou a adotar, se ultrapassado qualquer dos limites;

III - demonstrativos, no último quadrimestre:

- a) do montante das disponibilidades de caixa em trinta e um de dezembro;
- b) da inscrição em Restos a Pagar, das despesas:

1) liquidadas;

2) empenhadas e não liquidadas, inscritas por atenderem a uma das condições do inciso II do art. 41;

3) empenhadas e não liquidadas, inscritas até o limite do saldo da disponibilidade de caixa;

4) não inscritas por falta de disponibilidade de caixa e cujos empenhos foram cancelados;

c) do cumprimento do disposto no inciso II e na alínea b do inciso IV do art. 38.

§ 1º O relatório dos titulares dos órgãos mencionados nos incisos II, III e IV do art. 54 conterá apenas as informações relativas à alínea a do inciso I, e os documentos referidos nos incisos II e III.

§ 2º O relatório será publicado até trinta dias após o encerramento do período a que corresponder, com amplo acesso ao público, inclusive por meio eletrônico.

§ 3º O descumprimento do prazo a que se refere o § 2º sujeita o ente à sanção prevista no § 2º do art. 51.

§ 4º Os relatórios referidos nos arts. 52 e 54 deverão ser elaborados de forma padronizada, segundo modelos que poderão ser atualizados pelo conselho de que trata o art. 67.

[...]

Art. 59. O Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, e o sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público, fiscalizarão o cumprimento das normas desta Lei Complementar, com ênfase no que se refere a:

I - atingimento das metas estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias;

II - limites e condições para realização de operações de crédito e inscrição em Restos a Pagar;

III - medidas adotadas para o retorno da despesa total com pessoal ao respectivo limite, nos termos dos arts. 22 e 23;

IV - providências tomadas, conforme o disposto no art. 31, para recondução dos montantes das dívidas consolidada e mobiliária aos respectivos limites;

V - destinação de recursos obtidos com a alienação de ativos, tendo em vista as restrições constitucionais e as desta Lei Complementar;

VI - cumprimento do limite de gastos totais dos legislativos municipais, quando houver.

§ 1º Os Tribunais de Contas alertarão os Poderes ou órgãos referidos no art. 20 quando constatarem:

I - a possibilidade de ocorrência das situações previstas no inciso II do art. 4º e no art. 9º;

II - que o montante da despesa total com pessoal ultrapassou 90% (noventa por cento) do limite;

III - que os montantes das dívidas consolidada e mobiliária, das operações de crédito e da concessão de garantia se encontram acima de 90% (noventa por cento) dos respectivos limites;



cujo adimplemento é aferido por este órgão de controle externo com base na disciplina contida nos art. 3º, 5º e 12 da Resolução TC 162/2001⁶.

Ao analisar o Demonstrativo da Despesa com Pessoal do Poder Legislativo do Estado do Espírito Santo, a 9ª Secretaria de Controle Externo, mediante Relatório de Análise Fiscal RAF 8/2015 (fl. 10 a 22), apresentou as seguintes conclusões:

6 – CONCLUSÕES

As conferências e análises realizadas no Relatório de Gestão Fiscal da Assembleia Legislativa, referente ao 1º quadrimestre de 2015, permitem as seguintes constatações:

1. A Assembleia Legislativa publicou o Relatório de Gestão Fiscal no Diário Oficial do Estado em 28 de maio de 2015, dentro do prazo definido pela LRF e Portaria STN nº 533/2014, e encaminhou declaração de sua publicação ao TCEES, nos termos do artigo 5º da Resolução TC-162/2001, no mesmo dia, dentro do prazo estabelecido nessa Resolução, conforme Processo TC-6269/2015.
2. Em observância ao relatório de gestão fiscal publicado, constatou-se que o relatório de gestão fiscal da Assembleia Legislativa apresenta todas as assinaturas exigidas pelo artigo 54 da LRF.
3. Constatou-se que o percentual da despesa total com pessoal, para fins de apuração do limite, de 1,21%, publicado pela Assembleia Legislativa, é o mesmo apurado pelo TCEES, sendo inferior ao limite Legal (1,70%), ao limite Prudencial (1,615%) e ao “limite” de Alerta (1,53%), todos estabelecidos na LRF.

IV - que os gastos com inativos e pensionistas se encontram acima do limite definido em lei;

V - fatos que comprometam os custos ou os resultados dos programas ou indícios de irregularidades na gestão orçamentária.

§ 2º Compete ainda aos Tribunais de Contas verificar os cálculos dos limites da despesa total com pessoal de cada Poder e órgão referido no art. 20.

§ 3º O Tribunal de Contas da União acompanhará o cumprimento do disposto nos §§ 2º, 3º e 4º do art. 39.

6 Art. 3º - Os titulares dos Poderes e órgãos referidos no artigo 20, da Lei de Responsabilidade Fiscal, deverão encaminhar, ao Tribunal de Contas, cópia do Relatório de Gestão Fiscal na forma e condições estabelecidas nos artigos 54 e 55 da mesma lei, até 35 dias após o encerramento do período a que corresponder.

[...]

Art. 5º - Deverão acompanhar os relatórios e demonstrativos citados nesta Resolução declaração assinada pelo titulares dos Poderes e órgãos referidos no artigo 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal, de que ocorreu a devida publicação, informando, ainda, o veículo utilizado com a respectiva data.

[...]

Art. 12 - Constatado erros ou omissões nos relatórios ou demonstrativos exigidos por esta Resolução que possam afetar sua exatidão e clareza, ou induzir a conclusões distorcidas, o Tribunal de Contas expedirá Notificação, em diligência externa, aos Chefes de Poderes ou Órgãos.

§ 1º - As autoridades referidas no caput terão prazo máximo de 10 (dez) dias corridos a contar do recebimento da Notificação para proceder as correções indicadas e republicar os relatórios ou demonstrativos alterados, na sua íntegra, pelos mesmos meios de divulgação dos anteriores, assinalando-se com suficiente clareza que se trata de republicação, quais fatos a motivaram e quais alterações foram realizadas.

§ 2º - No prazo máximo de 5 (cinco) dias, a contar do prazo concedido no parágrafo anterior, as alterações deverão ser comunicadas ao Tribunal de Contas, remetendo-se cópia dos relatórios e demonstrativos ajustados.

Art. 13 - Vencidos os prazos fixados pelo Tribunal de Contas sem manifestação dos responsáveis, ou cuja manifestação tenha sido encaminhada de forma insatisfatória, o Presidente do Tribunal poderá determinar Auditoria Especial, mediante provocação da Controladoria Geral Técnica, para esclarecimento dos fatos e apuração das responsabilidades.

Parágrafo Único - Considerado irregular os atos praticados, na forma do caput, o Conselheiro Relator da Contas definirá as sanções ao infrator, na forma definida pelo Regimento Interno do Tribunal de Contas, sem prejuízo das demais cominações legais aplicáveis.



Apesar da menção à Lei de Responsabilidade Fiscal e à Portaria STN 553/2014, o TCEES, em relação ao cômputo das despesas com pessoal, não perfilha integralmente as regras contidas na LRF e na mencionada portaria da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), conforme se demonstrará adiante.

Na sequência, o Relatório de Análise Fiscal RAF 8/2015 foi submetido ao Secretário da 9ª Secretaria de Controle Externo que, por meio da Instrução Técnica de Monitoramento Fiscal ITMF 11/2015 (fl. 23 a 25), acompanhou o posicionamento técnico contido no RAF 8/2015, acrescentando à análise registro acerca do monitoramento quanto ao cumprimento de decisões anteriores desta Corte de Contas:

CONCLUSÃO

Diante do exposto, e tendo em vista que a Assembleia Legislativa não se enquadra na situação mencionada no inciso II do § 1º do art. 59 da LRF⁷, sugere-se o encaminhamento da presente instrução ao Conselheiro Relator.

Registra-se que **a recomendação** constante da análise do RGF referente ao 1º quadrimestre de 2014 (Processo TC-4378/2014), acatada pela Decisão TC-7487/2014 - Plenário e 2º Quadrimestre de 2014 (Processo TC-8895/2014), acatada pela Decisão TC-3181/2015 – Plenário, quanto a ausência de assinatura e identificação do responsável pela elaboração do relatório com os valores da despesa com pessoal relativa a despesas de exercícios anteriores, **da competência do período anterior ao da apuração**, que deverão ser deduzidas para fins de cálculo para verificação do cumprimento do limite da despesa com pessoal, **foi atendida segundo a análise presente nestes autos, possibilitando a certificação da conclusão do monitoramento**, nos termos da Resolução TC nº 278 de 4 de novembro de 2014. (grifou-se)

Sugere-se, o encaminhamento de cópia do RELATÓRIO DE ANÁLISE FISCAL – RAF 8/2015 (fls. 10-22) ao atual ordenador de despesa da Assembleia Legislativa para que conheça o teor desta análise.

Finalmente, ressalta-se a necessidade, por parte deste Tribunal, de retornar os presentes autos à 9ª Secretaria de Controle Externo para ser apensado, futuramente, à Prestação de Contas Anual da Assembleia Legislativa, em atendimento ao art. 277, § 1º, do Regimento Interno (Resolução TC-261/2013).

Finalmente, os autos aportaram neste Órgão ministerial para emissão de parecer.

⁷ Art. 59. O Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, e o sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público, fiscalizarão o cumprimento das normas desta Lei Complementar, com ênfase no que se refere a:

[...]

§ 1º Os Tribunais de Contas alertarão os Poderes ou órgãos referidos no art. 20 quando constatarem:

[...]

II - que o montante da despesa total com pessoal ultrapassou 90% (noventa por cento) do limite;



2 ANÁLISE

2.1 Da Não Observância ao Formato Padronizado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN)

Inicialmente, ao se perscrutar o Demonstrativo da Despesa com Pessoal encaminhado pela Poder Legislativo ao TCEES, constata-se que o seu formato difere daquele publicado no Diário Oficial dos Poderes do Estado (DIO) em 28 de maio de 2015, bem como que ambos divergem em parte do formato padronizado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) por meio da Portaria STN 533/2014, a qual aprovou a 6ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais⁸, aplicável a todos os entes da Federação durante o exercício de 2015, conforme evidenciam as imagens a seguir:

⁸ Disponível em: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/362426/MDF_6_edicao.pdf/b87b0a79-70df-44bf-932b-fb7554637131. Acesso em: 4 set. 2015.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
Procuradoria Especial de Contas

Proc. TC-6269/2015
Fl. 35

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO - PODER LEGISLATIVO
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
RELATÓRIO DE GESTÃO FISCAL
DEMONSTRATIVO DA DESPESA COM PESSOAL
ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL
MAIO/2014 A ABRIL/2015

RGF - ANEXO 1 (LRF, art. 55, inciso I, alínea "a")

R\$ 1,00

DESPESA COM PESSOAL	DESPESAS EXECUTADAS MAIO/2014 A ABRIL/2015	
	LIQUIDADAS	INSCRITAS EM RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS
	(a)	(b)
DESPESA BRUTA COM PESSOAL (I)	142.591.204,64	0,00
Pessoal Ativo	136.155.015,98	
Pessoal Inativo e Pensionistas	6.436.188,66	
DESPESAS NÃO COMPUTADAS (§ 1º do art. 19 da LRF) (II)	569.665,79	0,00
Despesas de Exercícios Anteriores de período anterior ao da apuração	569.665,79	
DESPESA LÍQUIDA COM PESSOAL (III) = (I - II)	142.021.538,85	0,00
APURAÇÃO DO CUMPRIMENTO DO LIMITE LEGAL		
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA - RCL (IV)	11.756.086.711,32	-
DESPESA TOTAL COM PESSOAL - DTP (V) = (III a + III b)	142.021.538,85	1,21%
LIMITE MÁXIMO (VI) (incisos I, II e III, art. 20 da LRF)	199.853.474,09	1,70%
LIMITE PRUDENCIAL (VII) = (0,95 x VI) (parágrafo único do art. 22 da LRF)	189.860.800,39	1,615%
LIMITE DE ALERTA (VIII) = (0,90 x VI) (inciso II do §1º do art. 59 da LRF)	179.868.126,68	1,53%

FONTE: Sistema SIGEFES
Data da emissão: 22/mar/2015

UNIDADE RESPONSÁVEL: Diretoria de Finanças
Hora de emissão: 12h e 21m

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO - PODER LEGISLATIVO
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
RELATÓRIO DE GESTÃO FISCAL
DEMONSTRATIVO DA DESPESA COM PESSOAL
ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL
MAIO/2014 A ABRIL/2015

RGF - ANEXO 1 (LRF, art. 55, inciso I, alínea "a")

R\$1,00

DESPESA COM PESSOAL	DESPESAS EXECUTADAS MAIO/2014 A ABRIL/2015	
	LIQUIDADAS	INSCRITAS EM RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS
	(a)	(b)
DESPESA BRUTA COM PESSOAL (I)	142.591.204,64	0,00
Pessoal Ativo	136.155.015,98	
Pessoal Inativo e Pensionistas	6.436.188,66	
DESPESAS NÃO COMPUTADAS (§ 1º do art. 19 da LRF) (II)	569.665,79	0,00
Despesas de Exercícios Anteriores de período anterior ao da apuração	569.665,79	
DESPESA LÍQUIDA COM PESSOAL (III) = (I - II)	142.021.538,85	0,00
APURAÇÃO DO CUMPRIMENTO DO LIMITE LEGAL		
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA - RCL (IV)	11.756.086.711,32	-
DESPESA TOTAL COM PESSOAL - DTP (V) = (III a + III b)	142.021.538,85	1,21%
LIMITE MÁXIMO (VI) (incisos I, II e III, art. 20 da LRF)	199.853.474,09	1,70%
LIMITE PRUDENCIAL (VII) = (0,95 x VI) (parágrafo único do art. 22 da LRF)	189.860.800,39	1,615%
LIMITE DE ALERTA (VIII) = (0,90 x VI) (inciso II do §1º do art. 59 da LRF)	179.868.126,68	1,53%

FONTE: Sistema SIGEFES
Data da emissão: 22/mar/2015

UNIDADE RESPONSÁVEL: Diretoria de Finanças
Hora de emissão: 12h e 21m

Demonstrativo Remetido pelo Poder Legislativo ao TCEES

Demonstrativo Publicado pelo Poder Legislativo no Diário Oficial



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
Procuradoria Especial de Contas

Proc. TC-6269/2015
Fl. 36

<ENTE DA FEDERAÇÃO> - <IDENTIFICAÇÃO DO PODER>
<IDENTIFICAÇÃO DO ÓRGÃO, QUANDO O DEMONSTRATIVO FOR ESPECÍFICO DE UM ÓRGÃO>
RELATÓRIO DE GESTÃO FISCAL
DEMONSTRATIVO DA DESPESA COM PESSOAL
ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL
<PERÍODO DE REFERÊNCIA>

RGF - ANEXO 1 (LRF, art. 55, inciso I, alínea "a")

R\$ 1,00

DESPESA COM PESSOAL	DESPESAS EXECUTADAS (Últimos 12 Meses)	
	LIQUIDADAS	INSCRITAS EM RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS ¹
	(a)	(b)
DESPESA BRUTA COM PESSOAL (I)	0,00	0,00
Pessoal Ativo	0,00	0,00
Pessoal Inativo e Pensionistas	0,00	0,00
Outras despesas de pessoal decorrentes de contratos de terceirização (§ 1º do art. 18 da LRF)	0,00	0,00
DESPESAS NÃO COMPUTADAS (§ 1º do art. 19 da LRF) (II)	0,00	0,00
Indenizações por Demissão e Incentivos à Demissão Voluntária	0,00	0,00
Decorrentes de Decisão Judicial de período anterior ao da apuração	0,00	0,00
Despesas de Exercícios Anteriores de período anterior ao da apuração	0,00	0,00
Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados	0,00	0,00
DESPESA LÍQUIDA COM PESSOAL (III) = (I - II)	0,00	0,00

APURAÇÃO DO CUMPRIMENTO DO LIMITE LEGAL	VALOR	% SOBRE A RCL
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA - RCL (IV)		-
DESPESA TOTAL COM PESSOAL - DTP (V) = (III a + III b)		
LIMITE MÁXIMO (VI) (incisos I, II e III, art. 20 da LRF)		
LIMITE PRUDENCIAL (VII) = (0,95 x VI) (parágrafo único do art. 22 da LRF)		
LIMITE DE ALERTA (VIII) = (0,90 x VI) (inciso II do §1º do art. 59 da LRF)		

FONTE: Sistema <Nome>; Unidade Responsável <Nome>; Data da emissão <dd/mm/aaaa> e hora de emissão <hh e mm>

1. Nos demonstrativos elaborados no primeiro e no segundo quadrimestre de cada exercício, os valores de restos a pagar não processados inscritos em 31 de dezembro do exercício anterior continuarão a ser informados nesse campo. Esses valores não sofrem alteração pelo seu processamento, e somente no caso de cancelamento podem ser excluídos.

Nota:

Modelo do Demonstrativo da Despesa com Pessoal, Padronizado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN)
Fonte: Manual de Demonstrativos Fiscais – 6ª Edição (válido para 2015)



Conforme se infere dessas imagens, a divergência entre o formato do Demonstrativo publicado pelo Poder Legislativo no Diário Oficial (DIO) e o remetido a este Tribunal de Contas, ambas em relação ao formato nacionalmente padronizado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), evidencia a **necessidade de uniformização e adequação da diagramação** desse importante instrumento de transparência ao modelo padronizado previsto na 6ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais⁹, válido para 2015, de modo a facilitar a leitura e compreensão, por parte do cidadão, das informações neles disponibilizadas.

Observa-se, ainda, que tanto o Demonstrativo publicado pela Poder Legislativo no DIO quanto o remetido ao TCEES – versão esta que se encontra disponível no portal da transparência do Poder Legislativo¹⁰ – **não contemplam todas as linhas constantes no modelo padronizado pela STN**, também carecendo de ajustes nesse particular.

Imperioso frisar que a ausência de linhas nos demonstrativo pode induzir a erro o controle social, na medida em que não evidencia todas as espécies de despesa com pessoal, imprescindíveis ao cálculo do limite previsto no art. 20, inciso II, da Lei de Responsabilidade Fiscal¹¹. Ademais, o fato de inexistir despesa com pessoal em determinada linha não justifica a sua não inclusão no demonstrativo, uma vez que o objetivo desse instrumento de transparência não se restringe à demonstração de valores apenas quando existentes; seu propósito compreende, também, permitir o conhecimento de **todas as espécies de despesa passíveis de inclusão e de dedução**, razão pela qual a omissão de linhas no citado Demonstrativo não encontra respaldo numa interpretação da Lei de Responsabilidade Fiscal que privilegie a transparência, o controle e a fiscalização da gestão pública.

⁹ Disponível em: https://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/422237/CPU_MDF_6_edicao_versao_24_04_2015/dd31d661-2131-411c-901b-d482e4f31c86. Acesso em: 25 ago. 2015.

¹⁰ Disponível em: http://www.al.es.gov.br/novo_portal/. Acesso em: 26 ago. 2015.

¹¹ Art. 20. A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais:
[...]

II - na esfera estadual:

a) 3% (três por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Estado;
b) 6% (seis por cento) para o Judiciário;
c) 49% (quarenta e nove por cento) para o Executivo;
d) 2% (dois por cento) para o Ministério Público dos Estados;



Por fim, a não inclusão de todas as linhas no Demonstrativo da Despesa com Pessoal, bem como a adoção de formato gráfico distinto do preconizado pelo Manual de Demonstrativos Fiscais da STN vai de encontro à previsão contida no § 4º do art. 55 da Lei Complementar federal 101/2000¹², Lei de Responsabilidade Fiscal, assim como do art. 1º da Portaria STN 553/2014¹³.

2.2 Da Ausência de Cômputo e de Demonstração das Despesas com Inativos e Pensionistas Vinculados ao RPPS

No que tange à ausência, para fins fiscais, de **cômputo** e de **demonstração** das despesas com os inativos e pensionistas do Poder Legislativo vinculados ao regime próprio de previdência social (RPPS) dos servidores do Estado do Espírito Santo, a Área Técnica posicionou-se no Relatório de Análise Fiscal RAF 8/2015 do seguinte modo (fl. 17):

Impõe-se registrar que, o efeito do cômputo dos valores referente às transferências de recursos para cobertura do déficit financeiro do RPPS ("Aporte") no Demonstrativo da Despesa com Pessoal é realizado por meio da apuração das linhas: "Pessoal Inativo e Pensionistas" (despesa bruta com pessoal) e "Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados" (despesas não computadas). Entretanto, o Demonstrativo da Despesa com Pessoal da Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo apresenta na apuração da linha "Pessoal Inativo e Pensionistas" (despesa bruta com pessoal) somente os valores liquidados pela Assembleia Legislativa referente às despesas com pessoal inativo e pensionista do extinto Instituto de Previdência dos Deputados Estaduais (IPDE), não apresentando, portanto, os demais valores referentes a inativos e pensionistas da Assembleia Legislativa. (grifou-se)

A ausência do registro no Demonstrativo da Despesa com Pessoal da Assembleia Legislativa dos demais valores referente a inativos e pensionistas na linha "Pessoal Inativo e Pensionistas" (despesa bruta com pessoal), bem como a ausência de apuração da linha "Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados" (despesas não computadas), está fundamentada na **Decisão Plenária TC-006/2001**, na **Resolução TC-189/2003** e **precedentes firmados por este Tribunal de Contas**¹⁴ no



¹² Art. 55. O relatório conterá:
[...]

§ 4º Os relatórios referidos nos arts. 52 e 54 deverão ser elaborados de forma padronizada, segundo modelos que poderão ser atualizados pelo conselho de que trata o art. 67.

¹³ Art. 1º Aprovar a 6ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), o qual compreende os relatórios e anexos referentes aos demonstrativos descritos nos §§ 1º, 2º, e § 3º do art. 4º e nos arts. 48, 52, 53 e 55 da Lei Complementar nº 101, de 2000, que deverão ser elaborados pela União e pelos Estados, Distrito Federal e Municípios.

¹⁴ "Na discussão do Processo TC 6016/2015, que trata da Prestação de Contas do Governador 2014, o Plenário desta Corte corroborou o entendimento de que as despesas de inativos e pensionistas dos demais Poderes e Órgãos sejam



sentido de que as despesas de inativos e pensionistas dos demais Poderes e Órgãos sejam consideradas no Demonstrativo da Despesa com Pessoal do Poder Executivo Estadual. (grifou-se)

Desse modo, são três os fundamentos trazidos pela Área Técnica para a ausência de **cômputo** (e de **demonstração**) das despesas com os inativos e pensionistas do Poder Legislativo vinculados ao RPPS no Demonstrativo da Despesa com Pessoal:

- 1) Decisão Plenária TC 006/2001;
- 2) Resolução TC 189/2003; e
- 3) Precedentes firmados pelo TCEES, com menção específica às discussões ocorridas no Processo TC 6016/2015, referente à prestação de contas anual do governador, exercício financeiro de 2014.

Diante desses fundamentos, surge o seguinte questionamento: de que forma a Decisão Plenária TC 006/2001 e a Resolução TC 189/2003, citadas de forma genérica na aludida peça técnica, permitem que *“as despesas de inativos e pensionistas dos demais Poderes e Órgãos sejam consideradas no Demonstrativo da Despesa com Pessoal do Poder Executivo Estadual”*?

Em virtude do teor controvertido desses normativos do TCEES, publicados há mais de uma década, passa-se à análise individualizada de cada um deles no intuito de validar, à luz da atual legislação que disciplina a matéria – notadamente a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a Portaria MPS 509/2013 e a Portaria STN 533/2014 –, a possibilidade de se extrair uma interpretação favorável ao posicionamento adotado por esta Corte de Contas, segundo o qual os Poderes Legislativo e Judiciário, além do Ministério Público Estadual e do próprio Tribunal de Contas estariam desobrigados de demonstrar o total das despesas com seus inativos e pensionistas vinculados ao regime próprio de previdência social (RPPS), bem como de computar essas despesas para fins de aferição dos seus respectivos limites de gastos com pessoal, previstos no art. 20, inciso II, da LRF.

consideradas no Demonstrativo da Despesa com Pessoal do Poder Executivo estadual, na forma procedida em análises anteriores dos relatórios de gestão fiscal. Processo apreciado na sessão especial do Plenário do TCE-ES em 16/07/2015, Parecer-Prévio ainda não publicado.” (nota de rodapé contida no Relatório de Análise Fiscal RAF 8/2015)



Portanto, são duas – e distintas – as ausências percebidas no Demonstrativo da Despesa com Pessoal do Poder Legislativo, amparadas pela Decisão Plenária TC 006/2001 e pela Resolução TC 189/2003:

- 1) **Ausência de cômputo** das despesas com seus inativos e pensionistas vinculados ao regime próprio de previdência social (RPPS) nas linhas “Pessoal Inativo e Pensionistas” (valor zero) e “Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados” (linha omitida); e
- 2) **Ausência de demonstração** das despesas com seus inativos e pensionistas vinculados ao regime próprio de previdência social (RPPS) nas linhas “Pessoal Inativo e Pensionistas” (valor zero) e “Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados” (linha omitida).

2.2.1 Da Decisão Plenária TC 006/2001

A Decisão TC 006/2001, citada na manifestação técnica como o **primeiro fundamento** para a ausência de cômputo e de demonstração de despesas no Demonstrativo da Despesa com Pessoal do Poder Legislativo, possui a seguinte redação:

DECISÃO PLENÁRIA TC – Nº 006/2001

EXCLUSÃO DOS VALORES DESPENDIDOS COM INATIVOS, ATÉ A DATA DA PUBLICAÇÃO DA LEI, PARA O CÁLCULO DOS LIMITES ESTABELECIDOS NO ARTIGO 20 DA LEI COMPLEMENTAR 101/99 [SIC], PARA OS PODERES LEGISLATIVO, JUDICIÁRIO E COM O MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL E O TRIBUNAL DE CONTAS.

DECIDE O PLENÁRIO DESTE TRIBUNAL DE CONTAS, por maioria de votos, vencidos os Conselheiros Mário Alves Moreira e Dailson Laranja, em sua, 40ª sessão ordinária, no uso das atribuições que lhe são conferidas por sua lei orgânica e pela Resolução TC Nº 135/97, Regimento Interno, e considerando:

- as Leis Complementares 82/95 e 96/99, chamadas de Leis Camata I e II, que estabeleceram limites de gastos com pessoal para cada esfera de governo;



- a Lei Complementar 101, de 04/05/2000, que em seu artigo 20 estabeleceu percentuais para a repartição dos limites globais em cada esfera de governo;

- a possibilidade de inviabilização do funcionamento de poderes e/ou órgãos, que estivessem na data de publicação da Lei Complementar 101/99 [sic] percentual de gastos com inativos muito elevado;

- o entendimento dos chefes do Poder Legislativo e dos órgãos em regime especial, Ministério Público Estadual e Tribunal de Contas do Estado;

- que o chefe do Poder Judiciário ainda não tem decisão sobre a matéria, embora seja o Poder com maiores problemas de adequação aos limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal no Estado.

- as medidas adotadas pela maioria dos demais estados da federação.

➡ 1 – Considerar excluído dos gastos com pessoal os valores despendidos com inativos, que obtiveram essa condição até a data de 03/05/2000, vinculados aos Poderes Legislativo, Poder Judiciário, Ministério Público Estadual e Tribunal de Contas do Estado.

➡ 2 – As despesas com servidores que passaram, ou vierem a passar para a condição de inativo, após a publicação da Lei Complementar 101/00, deverão ser computadas integralmente junto ao Poder ou órgão que concedeu sua aposentadoria. (grifou-se)

➡ 3 – Os gastos com inativos, até a publicação da Lei Complementar 101/00, independentemente da vinculação com o Poder ou órgão em regime especial, serão computados juntamente com o Poder Executivo, dentro dos limites fixados pelas chamadas Leis Camata I e II¹⁵. (grifou-se)

Sala das Sessões, 26 de junho de 2001.

MARIA JOSÉ VELLOZO LUCAS
Conselheira Presidente

CONSELHEIRO VALCI JOSÉ FERREIRA DE SOUZA
Vice-Presidente

CONSELHEIRO MÁRIO ALVES MOREIRA

CONSELHEIRO UMBERTO MESSIAS DE SOUZA

CONSELHEIRO DAILSON LARANJA

CONSELHEIRO ENIVALDO EUZÉBIO DOS ANJOS

CONSELHEIRO MARCOS MIRANDA MADUREIRA

Dra. CÉLIA LÚCIA VAZ DE ARAÚJO
Procuradora de Justiça

¹⁵ Por ocasião da prolação da Decisão Plenária TC 006/2001, ocorrida em 26/06/2001, as Leis Complementares 82/1995 (Lei Camata) e 96/1999 já se encontravam revogadas. A Lei Complementar 82/1995 foi revogada expressamente pelo art. 11 da Lei Complementar 96/99, enquanto a Lei Complementar 96/1999 foi revogada expressamente pelo art. 75 da Lei Complementar 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal.



Examinando a aludida decisão é possível identificar, com elevado grau de precisão¹⁶, a existência de um **corte temporal** presente nos três itens que compõem a sua parte dispositiva, qual seja: a data da publicação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), ocorrida em **05/05/2000**. Salvo melhor juízo, as despesas com inativos surgidas **antes** e **depois** dessa data passaram a ter tratamentos distintos, conforme se demonstra a seguir.

De acordo com os **itens 1 e 3 da Decisão TC 006/2001**, prolatada em 26/06/2001, portanto mais de um ano após a entrada em vigor da Lei de Responsabilidade Fiscal¹⁷ – porém ainda dentro do período para enquadramento aos novos limites previsto no art. 70 da LRF¹⁸ –, os valores despendidos com os inativos que obtiveram essa condição **até 03/05/2000**, vinculados aos Poderes Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público Estadual e ao Tribunal de Contas, deixaram de ser considerados despesa com pessoal desses Poderes e Órgãos¹⁹ (item 1 da Decisão TC 006/2001), passando a ser computados (e demonstrados) juntamente com as despesas do Poder Executivo (item 3 da Decisão TC 006/2001), ignorando-se, em relação às despesas com inativos e pensionistas, a metodologia de cálculo preconizada pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) para fins de aferição dos limites percentuais previstos no art. 20, inciso II, da Lei de Responsabilidade Fiscal²⁰, assim como o período de transição para enquadramento aos novos limites legais²¹, contido no art. 70 da LRF, *verbis*:

¹⁶ Enquanto os itens 1 e 3 da Decisão TC 006/2001 se reportam à data da publicação da LRF, ocorrida em **05/05/2000**, o item 2 faz menção expressa à data de **03/05/2000**, sugerindo ter havido erro de digitação na decisão ou outro motivo pontual que não foi possível extrair da sua redação.

¹⁷ A Lei Complementar federal 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), foi publicada na edição de 05 de maio de 2000, do Diário Oficial da União (DOU), tendo entrado em vigor na data da sua publicação, consoante dicção do seu art. 74.

¹⁸ 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.
Parágrafo único. A inobservância do disposto no caput, no prazo fixado, sujeita o ente às sanções previstas no § 3º do art. 23.

¹⁹ O corte temporal a que alude essa regra também consta na ementa da referida decisão:
EXCLUSÃO DOS VALORES DESPENDIDOS COM INATIVOS, ATÉ A DATA DA PUBLICAÇÃO DA LEI, PARA O CÁLCULO DOS LIMITES ESTABELECIDOS NO ARTIGO 20 DA LEI COMPLEMENTAR 101/99 [SIC], PARA OS PODERES LEGISLATIVO, JUDICIÁRIO E COM O MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL E O TRIBUNAL DE CONTAS.

²⁰ Art. 20. A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais:
[...]
II - na esfera estadual:



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. 19²² e 20²³ **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. (grifou-se)

Parágrafo único. **A inobservância do disposto no caput, no prazo fixado, sujeita o ente às sanções previstas no § 3º do art. 23²⁴.**

Provavelmente no intuito de legitimar a adoção de metodologia distinta da prevista nos art. 18, 19 e 20 da LRF, a decisão do TCEES se serviu se serviu do limite global e único da despesa total com pessoal para o Estado (60% da Receita Corrente Líquida), previsto na Lei Complementar federal 82/1995²⁵ (Lei Camata) e na Lei Complementar federal 96/1999²⁶, **diplomas normativos que, inclusive, já se encontravam revogados à época da Decisão TC 006/2001**, mas que, por não terem estabelecido limites percentuais individualizados para Poderes e Órgãos autônomos, foram ressuscitados com o propósito de permitir uma redistribuição oportuna das despesas com pessoal que, desde aquela quadra da história (2001), já não se harmonizavam com os limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Registre-se que desde o advento da Lei Complementar federal 82/1995 (Lei

-
- a) 3% (três por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Estado;
b) 6% (seis por cento) para o Judiciário;
c) 49% (quarenta e nove por cento) para o Executivo;
d) 2% (dois por cento) para o Ministério Público dos Estados;

²¹ A lei anterior que disciplinava a matéria, Lei Complementar federal 96/1999, previa apenas um limite global para as despesas com pessoal do ente da federação, não estabelecendo repartição entre os Poderes e órgãos autônomos como o fez a LRF:

²² Art. 19. Para os fins do disposto no caput do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:

[...]

II - Estados: 60% (sessenta por cento);

²³ Art. 20. A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais:

[...]

II - na esfera estadual:

- a) 3% (três por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Estado;
b) 6% (seis por cento) para o Judiciário;
c) 49% (quarenta e nove por cento) para o Executivo;
d) 2% (dois por cento) para o Ministério Público dos Estados;

²⁴ § 3º Não alcançada a redução no prazo estabelecido, e enquanto perdurar o excesso, o ente não poderá:

I - receber transferências voluntárias;

II - obter garantia, direta ou indireta, de outro ente;

III - contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal.

²⁵ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp82.htm. Acesso em: 28 ago. 2015.

²⁶ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp96.htm. Acesso em: 28 ago. 2015.



Camata), o adimplemento aos limites legais de despesa com pessoal vem sempre acompanhado da concessão de prazo razoável para adequação aos novos tetos²⁷.

Ao transferir para o Poder Executivo o cômputo e respectiva demonstração das despesas com inativos e pensionistas dos demais Poderes e Órgãos autônomos, fazendo letra-morta da metodologia de cálculo para fins de aferição dos limites percentuais instituídos pelo art. 20, inciso II, da Lei de Responsabilidade Fiscal²⁸, o TCEES ultrapassou as fronteiras de suas atribuições regulamentares, usurpando, inclusive, a primazia da competência legislativa do Congresso Nacional – exercida em face da Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo (ALES) – para legislar sobre Direito Financeiro, prevista no art. 24, inciso I e § 4º, da Constituição da República²⁹, porquanto nem mesmo lei estadual poderia promover a transferência de parte da responsabilidade fiscal dos Poderes Legislativos e Judiciário, do Ministério Público Estadual e do Tribunal de Contas para o Poder Executivo.

27

Lei Complementar federal 82/1995:

Art. 1º As despesas totais com pessoal ativo e inativo da administração direta e indireta, inclusive fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, pagas com receitas correntes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderão, em cada exercício financeiro, exceder:

[...]

II - no caso dos Estados, a sessenta por cento das respectivas receitas correntes líquidas, entendidas como sendo os totais das respectivas receitas correntes, deduzidos os valores das transferências por participações, constitucionais e legais, dos Municípios na arrecadação de tributos de competência dos Estados;

[...]

§ 1º Se as despesas de que trata este artigo excederem, no exercício da publicação desta Lei Complementar, aos limites nele fixados, deverão retornar àqueles limites no prazo máximo de três exercícios financeiros, a contar daquele em que esta Lei Complementar entrar em vigor, à razão de um terço do excedente por exercício.

Lei Complementar federal 96/1999:

Art. 1º As Despesas Totais com Pessoal não podem exceder a:

[...]

II - no caso dos Estados e do Distrito Federal: sessenta por cento da Receita Corrente Líquida Estadual;

[...]

Art. 4º A partir da entrada em vigor desta Lei Complementar, os entes estatais cujas despesas com pessoal estiverem acima dos limites fixados no art. 1º deverão adaptar-se a estes limites, à razão de, no mínimo, dois terços do excesso nos primeiros doze meses e o restante nos doze meses subsequentes.

28

Art. 20. A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais:

[...]

II - na esfera estadual:

a) 3% (três por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Estado;

b) 6% (seis por cento) para o Judiciário;

c) 49% (quarenta e nove por cento) para o Executivo;

d) 2% (dois por cento) para o Ministério Público dos Estados;

29

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

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

[...]

§ 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 suplementar dos Estados.

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

§ 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.



Por esse motivo, **os itens 1 e 3 da Decisão TC 006/2001 são nulos de pleno direito** e, por conseguinte, insusceptíveis de serem utilizados como fundamento válido para justificar o descumprimento da legislação federal pelo Estado do Espírito Santo, estado-membro da República Federativa do Brasil nos moldes dos art. 1º, 18 e 34, inciso VI, da Carta Magna³⁰.

Por outro lado, o **item 2 da Decisão TC 006/2001** estabeleceu que as despesas com os servidores que passaram à inatividade **após 05/05/2000**, data da publicação da Lei Complementar federal 101/2000, **deveriam ser computadas integralmente junto ao Poder ou Órgão autônomo que concedeu a aposentadoria**. Salvo melhor juízo, essa regra não conflita com a disciplina jurídica da LRF, tendo sido inserida na referida decisão, possivelmente, apenas com o propósito de deixar à margem de qualquer dúvida a permanência da responsabilidade dos Poderes e Órgãos com os respectivos servidores que passarem à inatividade após a supracitada data de corte.

Portanto, a exceção legal criada pelos itens 1 e 3 da Decisão TC 006/2001 não alcança os inativos que adquiriram essa condição **após a publicação da LRF**, razão pela qual as despesas com inativos geradas após 05/05/2000 deveriam ser computadas integralmente junto ao Poder ou Órgão que concedeu a aposentadoria³¹, de acordo com o item 2 da referida decisão, o qual se mantém em sintonia com a LRF.

³⁰ Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I - a soberania;

II - a cidadania

III - a dignidade da pessoa humana;

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V - o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

[...]

Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

[...]

Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para:

[...]

VI - prover a execução de lei federal, ordem ou decisão judicial;

³¹ Registre-se que o fato de o ato de concessão de aposentadoria ser de competência exclusiva do IPAJM (e não do Poder ou do Órgão), não pode ser usado como argumento válido para afastar a aplicação do item 2 da decisão.



No entanto, ao se observar o Demonstrativo da Despesa com Pessoal do Poder Legislativo, referente ao 1º quadrimestre de 2015, e considerando a informação trazida pela Área Técnica de que as despesas com inativos que constam no Demonstrativo³² se destinaram exclusivamente ao pagamento de benefícios previdenciários concedidos pelo extinto Instituto de Previdência dos Deputados Estaduais (IPDE), verifica-se que a linha “Pessoal Inativo e Pensionistas” **não registra qualquer despesa com o RPPS**, sugerindo que não teria havido nenhuma concessão de aposentadoria a servidores efetivos do Poder Legislativo nos últimos 15 anos, isto é, desde a publicação da LRF, hipótese extremamente improvável.

Ademais, da leitura sistemática dos itens 1, 2 e 3 da Decisão TC 006/2001, não é possível extrair uma interpretação que elimine a obrigação do Poder Legislativo de computar e demonstrar pelo menos as despesas com os inativos que adquiriram essa condição após 05/05/2000, data da publicação da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Sob esse ponto de vista hermenêutico, ao fundamentar a exclusão do câmputo das despesas com inativos na Decisão TC 006/2001, o TCEES estaria atestando a legalidade de uma situação fática (**ausência de câmputo** das despesas com inativos e pensionistas que adquiriram essa condição após 05/05/2000) com espeque no suposto cumprimento de uma decisão que determinou exatamente o contrário (**obrigatoriedade de câmputo** das despesas com inativos e pensionistas que adquiriram essa condição após 05/05/2000), incorrendo, portanto, em erro lógico inescusável. Em relação às despesas com os inativos que adquiriram essa condição após a publicação da LRF, a referida decisão prescreve textualmente que **“deverão ser computadas integralmente junto ao Poder ou Órgão que concedeu sua aposentadoria”**, evidenciando o caráter impositivo do seu câmputo por parte dos próprios Poderes e Órgãos autônomos, bem como a devida inclusão nos respectivos Demonstrativos da Despesa com Pessoal com o intuito de viabilizar o controle social dos gastos públicos.

³² No valor de R\$ 6.436.188,66 (seis milhões, quatrocentos e trinta e seis mil, cento e oitenta e oito reais, e sessenta e seis centavos).



Ressalte-se que a não observância às regras da Lei de Responsabilidade Fiscal, norma aplicável a todas as unidades federativas – sem exceção –, constitui logro ao sistema de controle das finanças públicas na medida em que permite ao ente beneficiado auferir vantagens fiscais indevidas, desmerecendo, com isso, os esforços realizados pelos demais entes para adimplir com o novo regramento, pondo em risco, inclusive, a própria integridade do pacto federativo.

Por fim, a par do flagrante desprestígio à legislação federal, colhe-se do preâmbulo da Decisão TC 006/2001 os motivos outros que compeliram o TCEES a excepcionar os Poderes e Órgãos autônomos estaduais do cumprimento integral da Lei de Responsabilidade Fiscal, dentre os quais se destacam **a possibilidade de inviabilização do funcionamento dos Poderes e Órgãos e o entendimento dos chefes dos Poderes e Órgãos**, à exceção do Judiciário, Poder, à época (2001), com maiores problemas de adequação aos limites estabelecidos pela LRF.

Em relação à gravidade dos motivos que pautaram a decisão desta Corte de Contas, pontua-se que a própria LRF, em seu art. 65, previu expressamente a possibilidade de suspensão, por parte do Poder Legislativo, da contagem dos prazos para adequação do ente federativo aos novos limites da despesa com pessoal **no caso específico de calamidade pública**, sendo esta a única hipótese autorizativa para a extrapolação do prazo para adequação das despesas com pessoal, previsto no art. 70 da LRF:

Art. 65. Na ocorrência de **calamidade pública** reconhecida pelo Congresso Nacional, no caso da União, ou pelas Assembléias Legislativas, na hipótese dos Estados e Municípios, enquanto perdurar a situação:

I - serão suspensas a contagem dos prazos e as disposições estabelecidas nos arts. 23, 31 e 70;

II - serão dispensados o atingimento dos resultados fiscais e a limitação de empenho prevista no art. 9º.

Parágrafo único. Aplica-se o disposto no caput no caso de estado de defesa ou de sítio, decretado na forma da Constituição.

Decorridos mais de 14 anos desde a Decisão TC 006/2001 e considerando a continuidade da sua aplicação até os dias atuais, conforme atestado pela 9ª Secretaria de Controle Externo, depreende-se que o cumprimento da Lei de



Responsabilidade Fiscal ainda estaria inviabilizando o funcionamento dos Poderes e Órgãos autônomos estaduais, razão pela qual a metodologia de cálculo para fins de aferição dos limites individualizados da despesa com pessoal, introduzida por essa importante lei federal, não valeriam em parte para alguns Poderes e Órgãos do Estado do Espírito Santo, conquanto continuem integralmente válidos para todos os Poderes dos 78 municípios capixabas.

À luz do citado permissivo legal para suspensão do prazo para adequação das despesas com pessoal, conclui-se que a invulgar solução jurídica patrocinada pelo TCEES com o objetivo de solucionar o problema fiscal imediato dos demais Poderes e Órgãos estaduais não foi capaz de proporcionar, ao longo desses 14 anos de vigência, o adimplemento ao disposto no § 1º do art. 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal, segundo o qual **a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente**, em que se previnem riscos **e se corrigem desvios** capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas **e a obediência a limites e condições** no que tange a renúncia de receita, **geração de despesas com pessoal**, da seguridade social e outras, circunstância que sinaliza a perpetuação de uma situação que revela a ineficácia da Decisão TC 006/2001 no que tange à solução definitiva para o problema em tela.

Por fim, acrescente-se que este Órgão ministerial, mediante consultas diversas ao sistema interno de controle de processos do TCEES, não obteve êxito em localizar o número do processo de controle externo que originou a Decisão TC 006/2001. Estranhamente, essa decisão não possui em seu texto menção ao processo no qual fora prolatada e onde, necessariamente, devem estar encartadas as demais peças técnicas (relatórios da Área Técnica do TCEES, parecer do Ministério Público de Contas, voto do Conselheiro Relator etc.) que conferem validade jurídica a posicionamento tão singular deste órgão de controle externo.



2.2.2 Da Resolução TC 189/2003

Por seu turno, a Resolução TC 189/2003, mencionada no Relatório de Análise Fiscal RAF 8/2015 como **segundo fundamento** para a exclusão do cômputo das despesas de pessoal no Demonstrativo da Despesa com Pessoal do Poder Legislativo, disciplina, de acordo com a sua ementa, o tratamento a ser dado **apenas ao aporte para cobertura do déficit financeiro do RPPS** – e não às despesas com inativos como um todo, como o fez a Decisão TC 006/2001 –, constituindo, portanto, matéria distinta e menos abrangente do que a tratada na mencionada decisão:

RESOLUÇÃO nº 189, 23 de outubro de 2003.

D.O.E. 24.10.2003

DISCIPLINA O TRATAMENTO A SER DADO AO APORTE FINANCEIRO DE QUE TRATA A LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL Nº 263/03, FACE AOS LIMITES DE GASTOS COM PESSOAL ESTABELECIDOS NA LEI COMPLEMENTAR FEDERAL Nº 101/00.

O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO, no uso das atribuições que lhe são conferidas por sua Lei Orgânica e pela Resolução TC Nº 182/02, Regimento Interno,

Considerando a Lei Complementar Estadual nº 263, de 23 de junho de 2003, que traz a **obrigação de complementação** por parte do Poder Executivo Estadual e dos Órgãos que compõem os Poderes Legislativo e Judiciário Estaduais, dos pagamentos dos benefícios previdenciários a serem custeados pelo Fundo de Previdência dos Servidores Públicos Estaduais – FUNPES, **que será rateada entre cada Poder e Órgão de acordo com o montante das despesas previdenciárias relativas aos servidores cuja aposentadoria no mesmo tenha ocorrido**³³; (grifou-se)

Considerando que este novo aspecto deve ser avaliado à luz das atribuições constitucionais e infraconstitucionais que cabem ao Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, **notadamente aquelas relativas aos limites com gastos com pessoal estabelecidos na Lei Complementar Federal nº 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal)**;

Considerando o que delimita em seu artigo 2º a Lei Federal nº 9.717/98, que estabelece as regras gerais para organização e funcionamento dos regimes próprios de previdência social;

³³

O art. 3º da Lei Complementar estadual 263/2003, revogada pelo art. 81 da Lei Complementar estadual 282/2004, possuía a seguinte redação:

Art. 3º Além das receitas próprias previstas no art. 34 da Lei Complementar n.º 109, de 17.12.1997, **incumbirá ao Estado o aporte mensal complementar dos recursos necessários para cobrir as despesas do Fundo de Previdência dos Servidores Públicos Estaduais com o pagamento de benefícios previdenciários, que será rateado entre os Poderes ou Órgãos autônomos, de acordo com o montante de suas respectivas despesas.** (grifou-se)

Parágrafo único. O aporte de recursos de que trata o “caput” deste artigo, será considerado para o abatimento do débito remanescente relativo às contribuições de que trata o art. 67 da Lei Complementar n.º 109, de 17.12.1997, e demais débitos existentes na data de publicação desta Lei.



Considerando que as despesas com servidores inativos estaduais do Estado do Espírito Santo serão realizadas através do Fundo de Previdência dos Servidores Públicos Estaduais – FUNPES, representando procedimento semelhante à **Decisão Plenária TC nº 006/2001**,

RESOLVE:

Art. 1º. Considerar como “Gasto com Pessoal” a parcela do “aporte” até o limite estabelecido no artigo 2º, da Lei Federal nº 9.717/98.

Parágrafo único. A parcela referida no caput será contabilizada em elemento de despesa específico, utilizando subelemento de despesa diferente da contribuição estabelecida pela Lei Complementar Estadual nº 109, de 17 de dezembro de 1997.

Art. 2º. Fica facultado ao Órgão ou Poder que possua débito até a data de publicação da Lei Complementar Estadual nº 263, de 23/06/03, o registro e transferência do valor do aporte como Restos a Pagar (despesa extraorçamentária), se tais débitos assim estiverem inscritos, abatendo o débito existente conforme autorização contida no parágrafo único do art. 3º da Lei Complementar Estadual nº 263/03.

Parágrafo único. Se os débitos referidos no *caput* deste artigo forem relativos a contribuições não efetivadas em exercícios anteriores e que não se encontram inscritos em Restos a Pagar, poderão ser pagos à conta da dotação Despesas de Exercícios Anteriores, até o limite de seu débito.



Art. 3º. Os benefícios previdenciários a serem custeados pelo Fundo de Previdência dos Servidores Públicos Estaduais – FUNPES serão classificados e contabilizados, **junto ao FUNPES**, como Outras Despesas Correntes, conta 3.3.3.9.0.01, conforme indicação contida na Portaria do Ministério da Previdência Social nº 916, de 17 de julho de 2003, não repercutindo nos gastos com pessoal dos demais Órgãos e Poderes. (grifou-se)

Art. 4º. Esta Resolução entra em vigor na data da sua publicação, **retroagindo seus efeitos ao dia 1º de julho de 2003**.

Sala das Sessões, 23 de outubro de 2003.

CONSELHEIRO VALCI JOSÉ FERREIRA DE SOUZA
Presidente

CONSELHEIRO ENIVALDO EUZÉBIO DOS ANJOS
Vice-Presidente

CONSELHEIRO MÁRIO ALVES MOREIRA

CONSELHEIRO UMBERTO MESSIAS DE SOUZA

CONSELHEIRO DAILSON LARANJA

CONSELHEIRO MARCOS MIRANDA MADUREIRA

CONSELHEIRO ELCY DE SOUZA

DR. ANANIAS RIBEIRO DE OLIVEIRA
Procurador Chefe



Neste momento da análise, mostra-se oportuno realizar o resgate histórico da disciplina jurídica do regime próprio de previdência social (RPPS) a partir da criação do aludido Fundo de Previdência dos Servidores Públicos Estaduais (FUNPES), promovida pela Lei Complementar estadual 109/1997, procedimento necessário à interpretação hodierna da Resolução TC 189/2003, à luz das alterações supervenientes da legislação que lhe serviu de suporte normativo.

2.2.2.1 Da Criação do FUNPES pela Lei Complementar Estadual 109/1997

O Fundo de Previdência dos Servidores Públicos Estaduais (FUNPES) foi criado pelos art. 31 e seguintes da Lei Complementar estadual 109/1997³⁴ nos seguintes termos:

Art. 31 Fica criado o Fundo de Previdência dos servidores públicos estaduais civis e militares, com a finalidade de custear os atuais e futuros benefícios de responsabilidade do IPAJM, **observando o disposto no art. 10 desta Lei**. (grifou-se)

Art. 32 Participarão para a capitalização do Fundo de Previdência:

- I – Os servidores públicos estaduais civis e militares, ativos e inativos;
- II – Os Órgãos dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, inclusive Ministério Público, Tribunal de Contas, Autarquia e Fundações Públicas;
- III – As doações, subvenções, legados e rendas extraordinárias a ele destinadas;
- IV – Os créditos decorrentes de compensação financeira, advindos de sistemas de previdência diversos.

Art. 33 Compete ao Instituto de Previdência e Assistência Jerônimo Monteiro – IPAJM, através de conta específica, administrar o Fundo de Previdência.

Parágrafo Único. As atividades inerentes ao fundo de que trata o “caput” deste artigo são atribuições solidárias do Diretor Presidente do IPAJM e da Diretoria Previdenciária do mesmo.

[...]

Art. 37 O Tesouro Estadual responderá pelos encargos de pagamento dos benefícios previstos nesta Lei, caso a receita do fundo se torne insuficiente.

[...]

Art. 75 Na hipótese de alteração das disposições da Constituição da República e/ou legislação federal referentes à Seguridade Social, que determinem a adaptação desta Lei, o IPAJM, em prazo não superior a 60

³⁴ Disponível em: http://www.al.es.gov.br/antigo_portal_ales/images/leis/html/LC109.html. Acesso em: 14 set. 2015.



(sessenta) dias contados do início da vigência da modificação constitucional ou da lei federal, proporá à Assembleia Legislativa a necessária compatibilização.

Por sua vez, o art. 10 da referida lei complementar, em sua redação original, previu a responsabilidade do FUNPES para custear **apenas parte do pagamento dos benefícios previdenciários** (vide exceções a seguir), estabelecendo, ainda, **duas datas de corte** a partir das quais o fundo assumiria o custeio dos benefícios:

Art. 10 A aposentadoria dos servidores admitidos a partir do primeiro dia do mês subsequente aos 90 (noventa) dias da data da publicação desta Lei³⁵ será **concedida** pelos respectivos Poderes e **custeada** pelo Fundo de Previdência criado por esta Lei, **à exceção das**; (grifou-se)

I – Aposentadorias, reformas ou reservas **atualmente existentes**;

II – Aposentadorias, reformas ou reservas relativas aos servidores civis e militares **que venham ocorrer no prazo de 07 (sete) anos, contados da vigência desta Lei**³⁶;

III – Aposentadorias, reformas ou reservas relativas aos servidores civis e militares **admitidos antes do prazo estabelecido no “caput” deste artigo**.



§ 1º O custeio das aposentadorias, reformas e transferências para a reserva remunerada de que tratam os incisos anteriores **será de responsabilidade do Tesouro do Estadual**. (grifou-se)

§ 2º Havendo reservas técnicas suficientes na conta do Fundo de Previdência, com respaldo em estudo técnico atuarial, **serão absorvidos gradativamente as aposentadorias custeadas pelo Tesouro Estadual**, na forma da regulamentação específica.

§ 3º Os proventos da aposentadoria serão revistos, na mesma proporção e na mesma data, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade, sendo também estendidos aos inativos quaisquer benefícios ou vantagens posteriormente concedidos aos servidores em atividade, inclusive quando decorrentes da transformação ou reclassificação do cargo ou função em que se deu a aposentadoria.

Nessa quadra da história (1997) ainda não existiam: a **Lei federal 9.717/1998**, que viria dispor sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social (RPPS) dos servidores públicos; a **Lei Complementar federal 101/2000**, Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a qual criaria limites individuais de despesa com pessoal para cada um dos Poderes e Órgãos autônomos; nem a **Emenda Constitucional 41/2003**, de 19 de dezembro de 2003³⁷,

³⁵ Primeira data de corte: data da publicação, ocorrida em **18/12/1997**.

³⁶ Segunda data de corte: sete anos após a entrada em vigor da lei complementar, ocorrida em **18/12/2004**.

³⁷ Publicada no Diário Oficial da União em 31 de dezembro de 2003, a partir de quando entrou em vigor.



que incluiria na Magna Carta vedação expressa à existência de mais de uma unidade gestora para o RPPS de cada ente da federação.

2.2.2.2 Da Repartição das Despesas com o Aporte, Promovida pela Lei Complementar Estadual 263/2003

A Lei Complementar estadual 263/2003³⁸, de 20 de junho de 2003, portanto posterior à Lei federal 9.717/1998 e à Lei Complementar federal 101/2000 (LRF), além de centralizar o custeio dos benefícios previdenciários no FUNPES (art. 2º), porém deixando a gestão do RPPS descentralizada com cada um dos Poderes e Órgãos autônomos (art. 4º), estabeleceu expressamente em seu art. 3º que o aporte mensal complementar dos recursos necessários à cobertura das despesas do Fundo de Previdência dos Servidores Públicos Estaduais com o pagamento de benefícios previdenciários **seria rateado entre os Poderes e Órgãos autônomos, de acordo com o montante de suas respectivas despesas, *verbis*:**

LEI COMPLEMENTAR Nº 263

O GOVERNADOR DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Altera a Lei Complementar nº 109 de 17.12.1997 para **viabilizar a utilização de royalties para abatimento de despesas previdenciárias.**

Faço saber que a Assembléia Legislativa decretou e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Os créditos decorrentes da alienação à União da participação governamental obrigatória nas modalidades de “royalties”, participações especiais e compensações financeiras relativos à exploração de petróleo e gás natural que forem alocados ao Fundo de Previdência dos Servidores Públicos Estaduais do Estado do Espírito Santo, **destinar-se-ão ao abatimento do débito de contribuição a que se refere o art. 67 da Lei Complementar n.º 109**³⁹, de 17.12. 1997.

³⁸ Disponível em: http://www.al.es.gov.br/antigo_portal_ales/images/leis/html/LC263.html. Acesso em: 10 set. 2015.

³⁹ Art. 67 No prazo improrrogável de 18 (dezoito) meses, contados da publicação desta Lei, os órgãos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, autarquias e fundações públicas estaduais iniciarão o pagamento de débito de contribuição até então existente para com o IPAJM, conforme programa de quitação, **que não poderá ultrapassar 50 (cinquenta) anos.**

§ 1º - Os débitos definidos no “caput” deste artigo poderão ser quitados com imóveis ou outros ativos.

§ 2º - Os recursos recebidos como definidos no “caput” deste artigo destinar-se-ão ao Fundo de Previdência, exceto os valores a que se refere o inciso III do art. 34 desta Lei.

§ 3º - O programa de quitação, mencionado no caput deste artigo, deverá ser apreciado e aprovado pelo Conselho Deliberativo do Instituto de Previdência e Assistência Jerônimo Monteiro – IPAJM.



Art. 2º Os benefícios previdenciários dos servidores públicos civis e militares do Estado do Espírito Santo **passam a ser custeados pelo Fundo de Previdência dos Servidores Públicos Estaduais**. (grifou-se)



Art. 3º Além das receitas próprias previstas no art. 34 da Lei Complementar n.º 109⁴⁰, de 17.12.1997, **incumbirá ao Estado o aporte mensal complementar dos recursos necessários para cobrir as despesas do Fundo de Previdência dos Servidores Públicos Estaduais com o pagamento de benefícios previdenciários, que será rateado entre os Poderes ou Órgãos autônomos, de acordo com o montante de suas respectivas despesas**. (grifou-se)



Parágrafo único. O aporte de recursos de que trata o “caput” deste artigo, será considerado para o abatimento do débito remanescente relativo às contribuições de que trata o art. 67 da Lei Complementar n.º 109, de 17.12.1997, e demais débitos existentes na data de publicação desta Lei⁴¹.



Art. 4º A elaboração das folhas e o respectivo pagamento dos inativos ficarão sob a responsabilidade dos Poderes ou Órgãos Autônomos de origem do vínculo funcional do servidor, que encaminharão os respectivos **resumos** ao Instituto de Previdência e Assistência Jerônimo Monteiro-IPAJM, para a adoção dos procedimentos contábeis pertinentes. (grifou-se)



§ 1º As folhas de pagamento dos inativos serão encaminhadas por meio magnético, **pelos Poderes ou órgãos autônomos ao banco ou instituição pagadora, para efetivação do pagamento**, sendo em seguida realizada a compensação contábil com o Fundo de Previdência do Servidor Público Estadual. (grifou-se)



§ 2º O pagamento dos proventos de aposentadoria e de pensões de cada Poder ou órgão autônomo será realizado na mesma data em que ocorrer o pagamento dos servidores ativos a eles vinculados.

Art. 5º O pagamento dos benefícios previdenciários vincula-se aos repasses devidos pelos **Poderes ou órgãos autônomos**, referentes às contribuições

⁴⁰ Art. 34 – O custeio do Sistema Previdenciário e Assistencial será constituído pelas seguintes fontes de receita:
I – Contribuição mensal do segurado em geral, ativos e inativos, no percentual de 10% (dez por cento), incidente sobre o salário de contribuição;
II – Contribuição mensal do Estado, através dos órgãos dos Poderes Legislativo, Judiciário e Executivo, inclusive Tribunal de Contas, Ministério Público, Autarquias e Fundações Públicas, no percentual de 10% (dez por cento), incidente sobre o total da folha de pagamento dos servidores estatutários;
III – Contribuição mensal do Estado, através dos órgãos dos Poderes Legislativo, Judiciário e Executivo, inclusive Tribunal de Contas, Ministério Público, Autarquias e Fundações Públicas, no percentual de 1% (um por cento), incidente sobre o total da folha de pagamento dos servidores estatutários, destinada exclusivamente a assistência à saúde;
IV – Juros, cotas, taxas de correção provenientes do investimento de reservas;
V – Receitas de serviços assistenciais;
VI – Doações, subvenções, legados e rendas extraordinárias não previstas nos itens precedentes;
VII – Contribuição mensal de seguro coletivo;
VIII – Receita de concursos de prognósticos;
IX – Rendas patrimoniais, extraordinárias, eventuais ou resultantes de fundos;
X – Reversão de quaisquer importâncias, inclusive em virtude de prescrição;
XI – Outras receitas.

Parágrafo Único – As contribuições sociais de que trata este artigo só serão exigidas a partir do primeiro dia do mês subsequente aos 90 (noventa) dias da data da publicação desta Lei, mantendo-se até então as contribuições mencionadas no art. 23 da Lei nº 4.006, de 17 de dezembro de 1987.

⁴¹ O déficit financeiro custeado com o aporte mensal, calculado após a aferição de resultado previdenciário deficitário, não se confunde com o débito previdenciário pré-existente à época. O déficit financeiro custeado pelo aporte mensal constitui nova despesa para os Poderes e órgãos autônomos, devendo, portanto, ser acrescido ao débito pré-existente, razão pela qual, salvo melhor juízo, o aporte mensal não poderia ser contabilizado para abater o débito pré-existente, sob pena de se promover amortização fictícia mediante dupla contagem dos mesmos recursos financeiros (uma mesma quantidade de recursos quitando duas dívidas distintas: débito pré-existente e aporte).



previstas nos incisos I e II do art. 34, da Lei Complementar n.º 109⁴², de 17.12.1997, **complementados pelo aporte de recursos a que se refere o art. 3º desta Lei.**

Art. 6º Fica o Poder Executivo autorizado a proceder as alterações necessárias no Plano Plurianual do quadriênio 2000-2003 e a abrir os créditos adicionais necessários ao cumprimento da presente Lei, até o limite dos saldos das dotações orçamentárias referentes às ações de pagamento de inativos.



Art. 7º Ficam revogados os incisos I, II e III e os parágrafos 1º e 2º do art. 10 assim como o art. 71, todos da Lei Complementar n.º 109, de 17.12.1997.

Art. 8º O "caput" do artigo 10 da Lei Complementar n.º 109, de 17.12.1997, passa a ter a seguinte redação:

"Art. 10. A aposentadoria dos servidores admitidos a partir do primeiro dia do mês subsequente aos 90 (noventa) dias da data da publicação desta Lei será concedida pelos respectivos Poderes e custeada pelo Fundo de Previdência criado por esta Lei."(NR)

Art. 9º Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

Ordeno, portanto, a todas as autoridades que a cumpram e a façam cumprir como nela se contém.

O Secretário de Estado da Justiça faça publicá-la, imprimir e correr.

Palácio Anchieta, em Vitória, em 20 de junho de 2003.

(Publicada no DOE - 23.06.2003)

Ao prever que o aporte mensal complementar dos recursos necessários à cobertura das despesas do Fundo de Previdência dos Servidores Públicos Estaduais com o pagamento de benefícios previdenciários (aporte) seria rateado entre os Poderes e Órgãos autônomos, de acordo com o montante de suas respectivas despesas, o art. 3º da Lei Complementar estadual 263/2003 mostrou-se em harmonia com a repartição dos limites globais da despesa com pessoal prevista no art. 20, inciso II, da Lei Complementar federal 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal, *in verbis*:

Art. 20. A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais:

[...]

II - na esfera estadual:

⁴²

Art. 34 – O custeio do Sistema Previdenciário e Assistencial será constituído pelas seguintes fontes de receita:

I – Contribuição mensal do segurado em geral, ativos e inativos, no percentual de 10% (dez por cento), incidente sobre o salário de contribuição;

II – Contribuição mensal do Estado, através dos órgãos dos Poderes Legislativo, Judiciário e Executivo, inclusive Tribunal de Contas, Ministério Público, Autarquias e Fundações Públicas, no percentual de 10% (dez por cento), incidente sobre o total da folha de pagamento dos servidores estatutários;

[...]



- a) 3% (três por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Estado;
- b) 6% (seis por cento) para o Judiciário;
- c) 49% (quarenta e nove por cento) para o Executivo;
- d) 2% (dois por cento) para o Ministério Público dos Estados;

O teor do art. 3º da Lei Complementar estadual 263/2003 foi inclusive reproduzido no preâmbulo da Resolução TC 189/2003, conforme transcrição a seguir, haja vista que resolução emanada por órgão de controle externo, norma de natureza essencialmente administrativa, jamais poderia ir de encontro à disciplina contida na lei à qual se propõe regulamentar, sob pena de incorrer em flagrante ilegalidade, além de usurpar a competência legiferante dos parlamentos federal e estadual, conforme o caso:

RESOLUÇÃO nº 189, 23 de outubro de 2003.

[...]

Considerando a Lei Complementar Estadual nº 263, de 23 de junho de 2003, que traz a **obrigação de complementação** por parte do Poder Executivo Estadual e dos Órgãos que compõem os Poderes Legislativo e Judiciário Estaduais, dos pagamentos dos benefícios previdenciários a serem custeados pelo Fundo de Previdência dos Servidores Públicos Estaduais – FUNPES, **que será rateada entre cada Poder e Órgão de acordo com o montante das despesas previdenciárias relativas aos servidores cuja aposentadoria no mesmo tenha ocorrido.** (grifou-se)

Não há dúvidas de que o rateio das despesas com o aporte financeiro entre os Poderes e Órgãos autônomos, previsto no art. 3º da Lei Complementar estadual 263/2003 – e reproduzido no preâmbulo da Resolução TC 189/2003 –, promove a responsabilidade na gestão fiscal, à qual pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e se corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas **e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras**, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por



antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em restos a pagar, consoante dicção do § 1º do art. 1º da Lei Complementar federal 101/2000⁴³.

Nessa mesma linha de entendimento, a Resolução TC 189/2003 também fez questão de deixar claro em seu preâmbulo a importância de se adimplir com os limites de gastos com pessoal estabelecidos pela LRF, destacando a importância desse preceito à luz das atribuições desta Corte de Contas:

RESOLUÇÃO nº 189, 23 de outubro de 2003.

[...]

Considerando que este novo aspecto deve ser avaliado à luz das atribuições constitucionais e infraconstitucionais que cabem ao Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, **notadamente aquelas relativas aos limites com gastos com pessoal estabelecidos na Lei Complementar Federal nº 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal).**

Por fim, ao ratificar o caráter complementar e individual do aporte financeiro em relação a cada Poder e Órgão autônomo, o art. 5º da Lei Complementar estadual 263/2003 esclarece que a despesa total com o pagamento de benefícios previdenciários vincula-se aos repasses devidos por cada Poder e Órgão, acrescidos da respectiva cota-parte no aporte previsto no art. 3º da mencionada lei:

Art. 5º O pagamento dos benefícios previdenciários vincula-se aos repasses devidos pelos Poderes ou órgãos autônomos, referentes às contribuições previstas nos incisos I e II do art. 34, da Lei Complementar n.º 109⁴⁴, de 17.12.1997, **complementados pelo aporte de recursos a que se refere o art. 3º desta Lei.** (grifou-se)

⁴³ Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

⁴⁴ Art. 34 – O custeio do Sistema Previdenciário e Assistencial será constituído pelas seguintes fontes de receita:

I – Contribuição mensal do segurado em geral, ativos e inativos, no percentual de 10% (dez por cento), incidente sobre o salário de contribuição;

II – Contribuição mensal do Estado, através dos órgãos dos Poderes Legislativo, Judiciário e Executivo, inclusive Tribunal de Contas, Ministério Público, Autarquias e Fundações Públicas, no percentual de 10% (dez por cento), incidente sobre o total da folha de pagamento dos servidores estatutários;

[...]



2.2.2.3 Dos Artigos que Integram a Resolução TC 189/2003

Traçadas as premissas normativas que embasaram a edição da Resolução TC 189/2003, passa-se à análise dos artigos que compõem a referida norma do TCEES.

2.2.2.3.1 Do Artigo 1º da Resolução TC 189/2003

O art. 1º da Resolução TC 189/2003 possui a seguinte redação:

Art. 1º. Considerar como “Gasto com Pessoal” a parcela do “aporte” até o limite estabelecido no artigo 2º, da Lei Federal nº 9.717/98.

Parágrafo único. A parcela referida no caput será contabilizada em elemento de despesa específico, utilizando subelemento de despesa diferente da contribuição estabelecida pela Lei Complementar Estadual nº 109, de 17 de dezembro de 1997.

O limite a que alude o citado artigo encontra-se no § 1º do art. 2º da Lei federal 9.717/1998, cuja redação à época da edição da Resolução TC 189/2003 versava o seguinte teor:

Art. 2º A contribuição da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios aos respectivos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos e dos militares não poderá exceder, a qualquer título, o dobro da contribuição do segurado.

§ 1º A despesa líquida com pessoal inativo e pensionistas dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos e dos militares de cada um dos entes estatais **não poderá exceder a doze por cento de sua receita corrente líquida em cada exercício financeiro**, observado o limite previsto no caput, sendo a receita corrente líquida calculada conforme a Lei Complementar nº 82, de 27 de março de 1995. (grifou-se)

[...]

Ocorre que esse dispositivo teve sua redação alterada pela Medida Provisória MP 167/2004, a qual, por sua vez, restou convertida na Lei federal 10.887/2004⁴⁵, cuja redação excluiu do seu texto o limite percentual anteriormente previsto no § 1º:

LEI Nº 10.887, DE 18 DE JUNHO DE 2004.

Dispõe sobre a aplicação de disposições da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, altera dispositivos das Leis nos 9.717, de

⁴⁵ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2004/lei/l10.887.htm. Acesso em 14 set. 2015.



27 de novembro de 1998, 8.213, de 24 de julho de 1991, 9.532, de 10 de dezembro de 1997, e dá outras providências.

[...]

Art. 10. A Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, com a redação dada pela Medida Provisória nº 2.187-13, de 24 de agosto de 2001, passa a vigorar com as seguintes alterações:

[...]

"Art. 2º A contribuição da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, aos regimes próprios de previdência social a que estejam vinculados seus servidores não poderá ser inferior ao valor da contribuição do servidor ativo, nem superior ao dobro desta contribuição.

§ 1º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios são responsáveis pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras do respectivo regime próprio, decorrentes do pagamento de benefícios previdenciários.

§ 2º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios publicarão, até 30 (trinta) dias após o encerramento de cada bimestre, demonstrativo financeiro e orçamentário da receita e despesa previdenciárias acumuladas no exercício financeiro em curso.

§ 3º (revogado)

§ 4º (revogado)

§ 5º (revogado)

§ 6º (revogado)

§ 7º (revogado)" (NR)

Portanto, considerando alterado o § 1º da Lei federal 9.717 e suprimido o limite nele anteriormente previsto, acha-se prejudicada a aplicação do limite contido no art. 1º da Resolução TC 189/2003.

Por oportuno, esclareça-se que o aporte financeiro, mencionado no art. 1º da Resolução TC 189/2003, não se confunde com a contribuição patronal previdenciária mencionada no *caput* do art. 2º da Lei federal 9.717/1998. Enquanto a contribuição patronal acha-se **previamente estabelecida** na forma de percentual, tendo por base de cálculo, em regra, o salário de contribuição do servidor ativo ou outro valor referencial, o valor do aporte financeiro complementar é aferido **em momento posterior** ao cálculo do montante de contribuição previdenciária a ser recolhido, mais precisamente por ocasião da apuração de déficit financeiro na folha de pagamento dos benefícios previdenciários do mês de referência. Logo, o limite a



que se refere o art. 1º da Resolução TC 189/2003 não poderia se reportar ao limite previsto no *caput* do art. 2º da Lei federal 9.717/1998.

Ademais, a atual disciplina jurídica contendo a metodologia de cálculo para aferição dos limites de despesas com pessoal aplicável a **todos os entes de Federação** – incluindo os Poderes e Órgãos autônomos do Estado do Espírito Santo – encontra-se albergada nos art. 18, 19 e 20 da Lei federal 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal:

Seção II

Das Despesas com Pessoal

Subseção I

Definições e Limites

Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

§ 1º Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como "Outras Despesas de Pessoal".

§ 2º A despesa total com pessoal será apurada somando-se a realizada no mês em referência com as dos onze imediatamente anteriores, adotando-se o regime de competência.

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

I - União: 50% (cinquenta por cento);

II - Estados: 60% (sessenta por cento);

III - Municípios: 60% (sessenta por cento).

§ 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.

§ 2º Observado o disposto no inciso IV do § 1º, as despesas com pessoal decorrentes de sentenças judiciais serão incluídas no limite do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20.

Art. 20. A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais:

I - na esfera federal:

a) 2,5% (dois inteiros e cinco décimos por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas da União;

b) 6% (seis por cento) para o Judiciário;

c) 40,9% (quarenta inteiros e nove décimos por cento) para o Executivo, destacando-se 3% (três por cento) para as despesas com pessoal decorrentes do que dispõem os incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição e o art. 31 da Emenda Constitucional no 19, repartidos de forma proporcional à média das despesas relativas a cada um destes dispositivos, em percentual da receita corrente líquida, verificadas nos três exercícios financeiros imediatamente anteriores ao da publicação desta Lei Complementar; (Vide Decreto nº 3.917, de 2001)

d) 0,6% (seis décimos por cento) para o Ministério Público da União;

II - na esfera estadual:

a) 3% (três por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Estado;

b) 6% (seis por cento) para o Judiciário;

c) 49% (quarenta e nove por cento) para o Executivo;

d) 2% (dois por cento) para o Ministério Público dos Estados;

III - na esfera municipal:

a) 6% (seis por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Município, quando houver;

b) 54% (cinquenta e quatro por cento) para o Executivo.

§ 1º Nos Poderes Legislativo e Judiciário de cada esfera, os limites serão repartidos entre seus órgãos de forma proporcional à média das despesas com pessoal, em percentual da receita corrente líquida, verificadas nos três



exercícios financeiros imediatamente anteriores ao da publicação desta Lei Complementar.

§ 2º Para efeito deste artigo entende-se como órgão:

I - o Ministério Público;

II - no Poder Legislativo:

a) Federal, as respectivas Casas e o Tribunal de Contas da União;

b) Estadual, a Assembléia Legislativa e os Tribunais de Contas;

c) do Distrito Federal, a Câmara Legislativa e o Tribunal de Contas do Distrito Federal;

d) Municipal, a Câmara de Vereadores e o Tribunal de Contas do Município, quando houver;

III - no Poder Judiciário:

a) Federal, os tribunais referidos no art. 92 da Constituição;

b) Estadual, o Tribunal de Justiça e outros, quando houver.

§ 3º Os limites para as despesas com pessoal do Poder Judiciário, a cargo da União por força do inciso XIII do art. 21 da Constituição, serão estabelecidos mediante aplicação da regra do § 1º.

§ 4º Nos Estados em que houver Tribunal de Contas dos Municípios, os percentuais definidos nas alíneas a e c do inciso II do caput serão, respectivamente, acrescidos e reduzidos em 0,4% (quatro décimos por cento).

§ 5º Para os fins previstos no art. 168 da Constituição, a entrega dos recursos financeiros correspondentes à despesa total com pessoal por Poder e órgão será a resultante da aplicação dos percentuais definidos neste artigo, ou aqueles fixados na lei de diretrizes orçamentárias.

§ 6º (VETADO)

2.2.2.3.2 Do Artigo 2º da Resolução TC 189/2003

O art. 2º da Resolução TC 189/2003 acha-se grafado nos seguintes termos:

Art. 2º. Fica facultado ao Órgão ou Poder que possua débito até a data de publicação da Lei Complementar Estadual nº 263, de 23/06/03, o registro e transferência do valor do aporte como Restos a Pagar (despesa extraorçamentária), se tais débitos assim estiverem inscritos, abatendo o débito existente conforme autorização contida no parágrafo único do art. 3º da Lei Complementar Estadual nº 263/03. (grifou-se)

Parágrafo único. Se os débitos referidos no *caput* deste artigo forem relativos a contribuições não efetivadas em exercícios anteriores e que não se encontram inscritos em Restos a Pagar, poderão ser pagos à conta da dotação Despesas de Exercícios Anteriores, até o limite de seu débito.



Em essência, verifica-se que o artigo em comento confere aos Poderes e Órgãos que à época da edição da Resolução TC 189/2003 possuíam débito com o RPPS até a data da publicação da Lei Complementar estadual 263/2003 a faculdade de registrar a transferência do valor do aporte como restos a pagar (despesa extraorçamentária).

Indubitavelmente, o comando para registrar o aporte como restos a pagar foi dirigido aos Poderes e Órgãos autônomos, porquanto eram eles que possuíam débito junto ao RPPS, débito esse cujo parcelamento para amortização foi previsto no art. 67 da Lei Complementar estadual 109/1997⁴⁶, dispositivo posteriormente mencionado no parágrafo único do art. 3º da Lei Complementar estadual 263/2003⁴⁷, o qual foi considerado pela Resolução TC 189/2003. Logo, uma vez mais, resta claro que **a Resolução TC 189/2003 admitiu a premissa de que cada Poder e Órgão autônomo deveria registrar sua respectiva cota-parte do aporte financeiro**, porquanto apenas os Poderes e Órgãos, na qualidade de unidades gestoras, podem registrar suas despesas empenhadas⁴⁸ como restos a pagar, na forma do art. 36 da Lei federal 4.320/1964:

⁴⁶ No prazo improrrogável de 18 (dezoito) meses, contados da publicação desta Lei, os órgãos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, autarquias e fundações públicas estaduais iniciarão o pagamento de débito de contribuição até então existente para com o IPAJM, conforme programa de quitação, que não poderá ultrapassar 50 (cinquenta) anos.

§ 1º - Os débitos definidos no "caput" deste artigo poderão ser quitados com imóveis ou outros ativos.

§ 2º - Os recursos recebidos como definidos no "caput" deste artigo destinar-se-ão ao Fundo de Previdência, exceto os valores a que se refere o inciso III do art. 34 desta Lei.

§ 3º - O programa de quitação, mencionado no caput deste artigo, deverá ser apreciado e aprovado pelo Conselho Deliberativo do Instituto de Previdência e Assistência Jerônimo Monteiro – IPAJM.

⁴⁷ Art. 3º Além das receitas próprias previstas no art. 34 da Lei Complementar n.º 109, de 17.12.1997, incumbirá ao Estado o aporte mensal complementar dos recursos necessários para cobrir as despesas do Fundo de Previdência dos Servidores Públicos Estaduais com o pagamento de benefícios previdenciários, que será rateado entre os Poderes ou Órgãos autônomos, de acordo com o montante de suas respectivas despesas.

Parágrafo único. O aporte de recursos de que trata o "caput" deste artigo, será considerado para o abatimento do débito remanescente relativo às contribuições de que trata o art. 67 da Lei Complementar n.º 109, de 17.12.1997, e demais débitos existentes na data de publicação desta Lei.

⁴⁸ Atualmente, as transferências de recursos para cobertura de déficit financeiro do RPPS deve ser feita mediante interferência financeira e não por meio de execução orçamentária, consoante previsão contida na Nota Técnica 633/2011, da Secretaria do Tesouro Nacional:

Do Equilíbrio Financeiro do RPPS

3. Consoante o disposto no art. 40 da Constituição Federal, a Lei 9.717, de 27 de novembro de 1998, que dispõe sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos RPPS, os entes federativos devem garantir tanto o equilíbrio financeiro quanto o atuarial dos respectivos RPPS. A avaliação financeira do RPPS leva em consideração as receitas e as despesas apuradas no exercício financeiro, podendo haver superávit ou déficit financeiro. **Assim, nos casos em que o RPPS apresente déficit financeiro, ou seja, quando as receitas auferidas não são suficientes para o pagamento das despesas com inativos e pensionistas em cada exercício, o tesouro do ente deverá repassar o valor necessário para que o RPPS alcance o equilíbrio financeiro. Portanto, esse repasse deverá ser efetuado por interferência financeira, não acarretando o registro de receitas e despesas orçamentárias relativas aos repasses.** (grifou-se)



Art. 36. Consideram-se Restos a Pagar as despesas empenhadas mas não pagas até o dia 31 de dezembro distinguindo-se as processadas das não processadas.

Parágrafo único. Os empenhos que sorvem a conta de créditos com vigência plurianual, que não tenham sido liquidados, só serão computados como Restos a Pagar no último ano de vigência do crédito.

Outrossim, salvo melhor juízo, o art. 2º da Resolução TC 189/2003 trouxe uma **regra de transição** aplicável apenas àquele exercício financeiro (2003), já que seu propósito era facultar a inscrição do aporte – despesa financeira do exercício – como restos a pagar.

Registre-se que os débitos previdenciários em questão foram anistiados no ano seguinte à publicação da Resolução TC 189/2003, por meio do art. 40, § 1º, da Lei Complementar estadual 282/2004:

Art. 40 - O Regime Próprio de Previdência de que trata esta Lei Complementar, será custeado mediante os seguintes recursos:

I - contribuição mensal compulsória do segurado ativo, no percentual de 11% (onze por cento), deduzida em folha de pagamento, incidente sobre a totalidade da base de contribuição; (Redação dada pela LC nº 539, de 28.12.2009– D.O.E. 29.12.2009).

Redação Anterior:

I - contribuição mensal compulsória, do segurado que tenha ingressado no serviço público até a data da publicação desta Lei Complementar, e dos pensionistas, deduzida em folha, nos seguintes percentuais:

a) 11% (onze por cento), calculada sobre a remuneração dos segurados ativos;

b) 11% (onze por cento), para os aposentados e pensionistas, incidentes sobre o valor da parcela dos proventos de aposentadorias e pensões que supere o limite máximo estabelecido para os benefícios do Regime Geral de Previdência Social, concedidas de acordo com os critérios estabelecidos no artigo 40 da Constituição Federal, na redação dada pela Emenda Constitucional n.º 41/03 e pelos artigos 2º e 6º dessa Emenda;

c) 11% (onze por cento), para os aposentados e os pensionistas, em gozo do benefício na data de publicação da Emenda Constitucional n.º 41, em 31.12.2003, bem como os alcançados pelo disposto em seu artigo 3º, calculada sobre a parcela dos proventos ou das pensões que supere 50% (cinquenta por cento) do limite máximo estabelecido para os benefícios do Regime Geral de Previdência Social.

II - contribuição mensal compulsória dos aposentados e pensionistas, no percentual de 11% (onze por cento), deduzida em folha de pagamento de



benefícios, incidente sobre o valor da parcela dos proventos ou da pensão que supere o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social; (Redação dada pela LC nº 539, de 28.12.2009– D.O.E. 29.12.2009).

Redação Anterior:

II - 11% (onze por cento), de contribuição mensal compulsória, do segurado ativo, que tenha ingressado no serviço público a partir da data da publicação desta Lei Complementar, calculada sobre a remuneração;

III - contribuição mensal compulsória dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e demais órgãos mencionados no artigo 4º, no percentual de 22% (vinte e dois por cento), incidente sobre a totalidade da base de contribuição do respectivo segurado ativo, de que trata o inciso I deste artigo. (Redação dada pela LC nº 539, de 28.12.2009– D.O.E. 29.12.2009).

Redação Anterior:

III - o dobro das contribuições estabelecidas nos incisos I e II deste artigo, para os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e demais órgãos referidos no artigo 4º desta Lei Complementar;

IV - dotações orçamentárias que forem consignadas;

V - saldos de contas bancárias;

VI - rendimentos das aplicações financeiras e dividendos de ações;

VII - rendimentos mobiliário e imobiliário de qualquer natureza;

VIII - receitas decorrentes de compensação financeira com outros regimes de previdência;

IX - doações, subvenções, legados e bens ou direito de qualquer natureza;

X - outros ativos financeiros de qualquer natureza.

§ 1º - Além das contribuições previstas neste artigo ficam o Poder Executivo e demais Poderes e órgãos referidos no artigo 4º desta Lei Complementar, responsáveis pela complementação do valor integral das correspondentes folhas de pagamento dos benefícios previdenciários, sempre que as receitas de contribuições forem insuficientes, dando-se por extintos os débitos existentes, ainda que parcelados, decorrentes de suas contribuições dos exercícios anteriores à data de publicação desta Lei Complementar. (grifou-se)

§ 2º - Revogado (pela LC nº 548, de 31.3.2010 – D.O.E. 1º.4.2010).

Redação Anterior:

§ 2º - Fica o Secretário de Estado da Fazenda autorizado a proceder à retenção nos duodécimos dos demais Poderes e órgãos, das contribuições previdenciárias e da complementação a que estão sujeitos, conforme previsto nos incisos I a III e § 1º deste artigo, e repassá-la ao IPAJM, sendo as possíveis diferenças, que vierem a ocorrer em cada mês, compensadas no mês seguinte.

§ 3º - A contribuição, a que se refere o inciso II deste artigo, incidirá apenas sobre as parcelas de proventos de aposentadoria e de pensão que superem o dobro do limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social, quando o beneficiário for portador de doença profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, relacionadas no



artigo 30 desta Lei Complementar. (Incluído pela LC nº 539, de 28.12.2009– D.O.E. 29.12.2009).

§ 4º - A contribuição mensal compulsória do segurado ativo que ingressou no serviço público a partir da data do funcionamento da Fundação de Previdência Complementar do Estado do Espírito Santo será no percentual de 11% (onze por cento), deduzida em folha de pagamento, incidente sobre a totalidade da base de contribuição, limitada ao teto previdenciário do Regime Geral de Previdência Social. (Parágrafo incluído pela LC nº 711, de 2.9.2013– D.O.E. 4.9.2013).

§ 5º - A contribuição mensal compulsória dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e demais órgãos mencionados no artigo 4º, no percentual de 22% (vinte e dois por cento), como contrapartida de contribuição previdenciária dos servidores que ingressaram no serviço público a partir da data do funcionamento da Fundação de Previdência Complementar do Estado, incidirá sobre a totalidade da base de contribuição do respectivo segurado ativo, de que trata o inciso I deste artigo, limitada ao teto previdenciário do Regime Geral de Previdência Social. (Parágrafo incluído pela LC nº 711, de 2.9.2013– D.O.E. 4.9.2013).

Perceba-se, ainda, que o mesmo § 1º do art. 40 da Lei Complementar estadual 282/2004 reafirma a responsabilidade dos Poderes e Órgãos autônomos pela complementação (aporte) do valor integral das correspondentes folhas de pagamento dos benefícios previdenciários, sempre que as receitas de contribuições forem insuficientes, repetindo o procedimento de repartição de despesas previsto na Lei Complementar estadual 263/2003.

Em síntese, de acordo com o art. 2º da Resolução TC 189/2003 e normas correlatas vigentes à época, o aporte financeiro deveria ser **rateado** entre os Poderes e Órgãos e por eles **registrado** e **transferido** para o RPPS.

No entanto, esclareça-se que, atualmente, a Nota Técnica 633/2011 da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) estabelece que o aporte para cobertura de déficit financeiro do RPPS deve ser transferido diretamente pelo tesouro do ente, mediante interferência financeira (de forma extraorçamentária), não repercutindo na metodologia de cálculo dos limites de despesa com pessoal dos Poderes e Órgãos, conforme será demonstrado no próximo item.

2.2.2.3.3 Do Artigo 3º da Resolução TC 189/2003

O art. 3º da Resolução TC 189/2003 apresentou a seguinte redação:



Art. 3º. Os benefícios previdenciários a serem custeados pelo Fundo de Previdência dos Servidores Públicos Estaduais – FUNPES serão **classificados e contabilizados, junto ao FUNPES**, como Outras Despesas Correntes, conta 3.3.3.9.0.01, conforme indicação contida na Portaria do Ministério da Previdência Social nº 916, de 17 de julho de 2003, **não repercutindo nos gastos com pessoal dos demais Órgãos e Poderes.** (grifou-se)

Ao contrário do que enuncia a ementa da Resolução TC 189/2003, esse dispositivo trouxe regra aplicável à matéria distinta do aporte financeiro, porquanto se propõe a disciplinar a classificação e a contabilização de **todas as despesas do FUNPES** com o pagamento dos benefícios previdenciários por ele realizado, o que, de acordo com a interpretação que lhe é conferida pelo TCEES, eximiria os Poderes Legislativo e Judiciário, o Ministério Público e o Tribunal de Contas da obrigação legal de computar e demonstrar **toda e qualquer despesa** com inativos e pensionistas para fins fiscais, razão pela qual esses valores não estão sendo incluídos no Demonstrativo da Despesa com Pessoal, fazendo com que as linhas “Pessoal Inativo e Pensionistas” e “Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados” não apresentem valores ou sequer sejam incluídas no Demonstrativo.

A **parte inicial** do dispositivo reproduziu a inovação trazida pelo art. 2º da Lei Complementar estadual 263/2003⁴⁹, *verbis*:

Art. 2º Os benefícios previdenciários dos servidores públicos civis e militares do Estado do Espírito Santo **passam a ser custeados pelo Fundo de Previdência dos Servidores Públicos Estaduais.** (grifou-se)

Para tanto, a Lei Complementar estadual 263/2003 revogou a parte do art. 10 da Lei Complementar estadual 109/1997 que atribuía ao tesouro estadual parcela da responsabilidade primária pelo custeio dos benefícios previdenciários. Assim, a partir de então, todos os benefícios previdenciários do RPPS passariam a ser custeados diretamente pelo FUNPES, cujas fontes de receitas seriam, principalmente, as contribuições previdenciárias acrescidas do aporte financeiro complementar repassado pelos Poderes e Órgãos, haja vista o caráter deficitário global em que se

⁴⁹ Antes do advento dessa lei complementar a responsabilidade pelo custeio dos benefícios previdenciários era em parte do tesouro estadual, conforme previsão contida no art. 10 da Lei Complementar estadual 109/1997.



encontrava o RPPS antes da implantação da segregação de massas promovida pela Lei Complementar estadual 282/2004.

Na sequência da sua redação o citado art. 3º da Resolução TC 189/2003 esclarece que o **FUNPES** deveria classificar e contabilizar o pagamento dos benefícios previdenciários como “*Outras Despesas Correntes, conta 3.3.3.9.0.01, conforme indicação contida na Portaria do Ministério da Previdência Social nº 916⁵⁰, de 17 de julho de 2003*”. Observe-se que esse trecho do dispositivo trata da contabilização de despesas **junto ao FUNPES**, ou seja, do registro **pelo FUNPES** do pagamento de benefícios previdenciários e não da contabilização de despesas por parte dos Poderes e Órgãos, relativa às transferências das contribuições e do aporte ao referido fundo previdenciário.

De fato, mesmo há época da edição da Resolução TC 189/2003, não havia correlação direta entre a **forma de contabilização** das despesas por parte do FUNPES com o pagamento de benefícios previdenciários e a **forma de contabilização** das despesas com os repasses das contribuições previdenciárias e do aporte por parte dos Poderes e Órgãos ao FUNPES. Cada unidade gestora deveria registrar a execução do seu orçamento de forma independente, sem se submeter a interferências recíprocas.

Atualmente, segundo a disciplina contábil estabelecida pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), válida para o exercício financeiro de 2015, **os recursos referentes ao aporte sequer se submetem à execução orçamentária⁵¹**, uma vez que o repasse desses recursos deve ser realizado diretamente pelo tesouro do ente ao

⁵⁰ Disponível em: <http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/66/mps/2003/916.htm>. Acesso em: 11 set. 2015.

⁵¹ No Estado do Espírito Santo o Poder Executivo tem transferido o aporte financeiro ao RPPS mediante execução orçamentária, descumprindo, portanto, as diretrizes contidas na Nota Técnica 633/2011 da Secretaria do Tesouro Nacional. Essa metodologia de contabilização adotada apenas pelo Poder Executivo permitiu que deixassem de ser aplicados na área da educação mais de R\$ 2,6 bilhões de reais entre os anos de 2009 e 2011. Só no exercício financeiro de 2014, R\$ 531 milhões foram contabilizados como despesa com manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) sem terem efetivamente sido aplicados no ensino, o que levou o Ministério Público de Contas a pugnar pela desaprovação da prestação de contas anual do governador do Estado. Informação disponível em: <http://www.mpc.es.gov.br/ministerio-publico-de-contas-opina-pela-desaprovacao-das-contas-de-2014-do-governador-do-estado/>. Acesso em: 23 set. 2015.



RPPS e não individualmente pelos Poderes ou Órgãos, conforme se colhe de trecho extraído da Nota Técnica STN 633/2011⁵², *verbis*:

Nota Técnica nº 633/2011/CCONF/SEBSECVI/STN

Em 25 de julho de 2011.

ASSUNTO: Esclarecimento sobre a criação do elemento de despesa 97 – Aportes para cobertura de Déficit Atuarial.

[...]

Do Equilíbrio Financeiro do RPPS

3. Consoante o disposto no art. 40 da Constituição Federal, a Lei 9.717, de 27 de novembro de 1998, que dispõe sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos RPPS, os entes federativos devem garantir tanto o equilíbrio financeiro quanto o atuarial dos respectivos RPPS. A avaliação financeira do RPPS leva em consideração as receitas e as despesas apuradas no exercício financeiro, podendo haver superávit ou déficit financeiro. Assim, nos casos em que o RPPS apresente déficit financeiro, ou seja, quando as receitas auferidas não são suficientes para o pagamento das despesas com inativos e pensionistas em cada exercício, o tesouro do ente deverá repassar o valor necessário para que o RPPS alcance o equilíbrio financeiro. Portanto, esse repasse deverá ser efetuado por interferência financeira, não acarretando o registro de receitas e despesas orçamentárias relativas aos repasses. (grifou-se)

Essa não submissão à execução orçamentária torna inaplicável qualquer repercussão da forma de classificação das despesas previdenciárias pelo FUNPES em relação à forma de classificação realizada pelos Poderes e Órgãos, porquanto o aporte financeiro não deve ser transferido pelos Poderes e Órgãos, mas sim diretamente pelo tesouro do Estado, mediante interferência financeira (de forma extraorçamentária), não havendo, portanto, execução orçamentária desses recursos pelos Poderes e Órgãos.

Por sua vez, a Portaria MPS 916/2003⁵³, citada na Resolução TC 189/2003, aprovou o Plano de Contas, o Manual das Contas, os Demonstrativos e as Normas de Procedimentos Contábeis aplicados aos Regimes Próprios de Previdência Social – RPPS. Ocorre que a Portaria MPS 916/2003 foi revogada expressamente pela Portaria MPS 509⁵⁴, de 12 de dezembro de 2013, que dispôs sobre a adoção do

⁵² Disponível em: http://www3.tesouro.gov.br/hp/downloads/Nota_Tecnica_6332011_CCONF_SUBSECVI_STN.pdf. Acesso em: 14 set. 2015.

⁵³ Disponível em: <http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/66/mps/2003/916.htm>. Acesso em: 23 set. 2015.

⁵⁴ Disponível em: <http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/66/mps/2013/509.htm>. Acesso em: 11 set. 2015.



Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (PCASP) e das Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público (DCAPS) definidos no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) da Secretaria do Tesouro Nacional no âmbito dos Regimes Próprios de Previdência Social – RPPS:

PORTARIA MPS Nº 509, DE 12 DE DEZEMBRO DE 2013 - DOU DE 13/12/2013

Dispõe sobre a adoção do Plano de Contas Aplicado ao Setor Público e das Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público definidos no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público da Secretaria do Tesouro Nacional no âmbito dos Regimes Próprios de Previdência Social - RPPS.

O MINISTRO DE ESTADO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL, no uso de suas atribuições que lhe conferem o inciso II do parágrafo único do art. 87 da Constituição Federal, o art. 9º da Lei no 9.717, de 27 de novembro de 1998, resolve:

Art. 1º Os procedimentos contábeis aplicados aos Regimes Próprios de Previdência Social - RPPS dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios deverão observar o previsto no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - MCASP, aprovado pela Secretaria do Tesouro Nacional.

Art. 2º Os RPPS adotarão as contas a estes aplicáveis, especificadas no Plano de Contas Aplicado ao Setor Público – PCASP estendido até o 7º nível de classificação, conforme a versão atualizada do Anexo III da Instrução de Procedimentos Contábeis no 00 (IPC 00) da Secretaria do Tesouro Nacional.

Art. 3º As Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público - DCASP dos RPPS devem seguir as regras e modelos definidos no MCASP, aprovado por Portaria da Secretaria do Tesouro Nacional.

Art. 4º Os RPPS deverão adequar a sua contabilidade ao disposto nos arts. 2º e 3º desta Portaria nos mesmos prazos definidos na Portaria STN nº 634, de 19 de novembro de 2013, publicada no DOU, de 21 de novembro de 2013.

Art. 5º A Secretaria de Políticas de Previdência Social adotará as medidas necessárias para a prestação de informações sobre a aplicação do PCASP e das DCASP pelos entes federativos detentores de RPPS.

Art. 6º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 7º Revoga-se a Portaria MPAS nº 916, de 15 de julho de 2003, e a Portaria MPS nº 95, de 6 de março de 2007.

GARIBALDI ALVES FILHO



Tendo em vista a menção à Portaria STN 634/2013⁵⁵, cumpre transcrever alguns dispositivos desse normativo:

PORTARIA Nº 634, DE 19 DE NOVEMBRO DE 2013

Dispõe sobre regras gerais acerca das diretrizes, normas e procedimentos contábeis aplicáveis aos entes da Federação, com vistas à **consolidação das contas públicas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, sob a mesma base conceitual**. (grifou-se)

[...]

Art. 1º As regras gerais acerca das diretrizes, normas e procedimentos contábeis aplicáveis aos entes da Federação, com vistas à consolidação das contas públicas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios sob a mesma base conceitual são estabelecidas por esta Portaria.

[...]

Art. 3º As diretrizes, conceitos e procedimentos contábeis aplicáveis aos entes da Federação, sem prejuízo de outros atos normativos e outras publicações de caráter técnico, são consubstanciados nos seguintes instrumentos expedidos pela Secretaria do Tesouro Nacional:

I - Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP;

II - Instruções de Procedimentos Contábeis – IPC;

III - Notas Técnicas.

§ 1º O MCASP, cuja edição deve ser aprovada em ato normativo específico, é de observância obrigatória pelos entes da Federação⁵⁶.

§ 2º As IPC, de observância facultativa e de caráter orientador, são emitidas no intuito de auxiliar os entes da Federação na aplicação e interpretação das diretrizes, normas e procedimentos contábeis relativos à consolidação das contas públicas sob a mesma base conceitual.

§ 3º Podem ser criados subgrupos de estudos de procedimentos contábeis, coordenados pela Subsecretaria de Contabilidade Pública – SUCON/STN, cujo funcionamento e composição serão definidos em edital, com o intuito de assegurar a participação dos entes federativos no processo de revisão e aperfeiçoamento do MCASP e na elaboração das IPC.

§ 4º As Notas Técnicas são emitidas para elucidar algum ato normativo ou quando algum órgão ou entidade do setor público demandar o entendimento do órgão central do Sistema de Contabilidade Federal no caso concreto,

⁵⁵ Disponível em:
http://www3.tesouro.gov.br/legislacao/download/contabilidade/Portaria_STN_634_2013_Processo_Convergencia.pdf.
Acesso em: 21 set. 2015.

⁵⁶ O Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF) complementa o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP). Nesse sentido, estabelece o MCASP, 6ª edição, p. 213:

3.2.3. Relação com as Informações Fiscais

O conteúdo deste capítulo é complementar às disposições do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), publicado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Deste modo **ambos os manuais (MCASP e MDF) devem ser analisados de forma integrada, permitindo, assim, a padronização das rotinas contábeis e dos demonstrativos fiscais**.

Disponível em:

http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/456785/CPU_MCASP+6%C2%AA%20edi%C3%A7%C3%A3o_Republ2/fa1ee713-2fd3-4f51-8182-a542ce123773. Acesso em: 23 set. 2015.



desde que não haja manifestação anterior aplicável ao mesmo, ou nos casos em que a STN julgar necessário.

[...]

Art. 5º As Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público – DCASP, estabelecidas no MCASP de acordo com as NBC TSP, devem ser observadas obrigatoriamente pelos entes da Federação, de modo a permitir a evidenciação e a consolidação das contas públicas em âmbito nacional, em consonância com os procedimentos do PCASP.

[...]

Art. 11 O Plano de Contas Aplicado ao Setor Público – PCASP e as Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público – DCASP deverão ser adotados por todos os entes da Federação até o término do exercício de 2014.

Logo, diante da superveniência da Portaria MPS 509/2013, resta prejudicado o comando normativo do art. 3º da Resolução TC 189/2003, no sentido de se observar a indicação contida na revogada Portaria MPS 916/2003, devendo-se, por conseguinte, adequar a interpretação da Resolução TC 189/2003 à nova Portaria MPS 509/2013, motivo pelo qual se impõe a observância às diretrizes do Manual de Demonstrativos Fiscais⁵⁷, 6ª edição, válido para 2015, publicado pela Portaria STN 533/2014⁵⁸, bem como demais normas correlatas.

Por fim, resta analisar a parte final do art. 3º da Resolução TC 189/2003, em destaque a seguir:

Art. 3º. Os benefícios previdenciários a serem custeados pelo Fundo de Previdência dos Servidores Públicos Estaduais – FUNPES serão classificados e contabilizados, junto ao FUNPES, como Outras Despesas Correntes, conta 3.3.3.9.0.01, conforme indicação contida na Portaria do Ministério da Previdência Social nº 916, de 17 de julho de 2003, **não repercutindo nos gastos com pessoal dos demais Órgãos e Poderes**. (grifou-se)

O fragmento em destaque no dispositivo transcrito se propõe a apresentar uma necessária⁵⁹ **consequência** para a classificação e contabilização, junto ao FUNPES,

⁵⁷ Disponível em: https://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/471139/CPU_MDF_6_edicao_versao_24_04_2015.pdf/d066d42d-14c0-454b-9ab8-6386c9f7b0f8. Acesso em: 21 set. 2015.

⁵⁸ Disponível em: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/471139/Portaria_STN_553_2014_6_edicao_MDF.pdf/82df78a8-4c84-4fd6-880b-fb2e34abfb25. Acesso em: 23 set. 2015.

⁵⁹ Mostra-se indispensável a existência de correlação lógico-jurídica entre a parte final do art. 3º da Resolução TC 189/2003 e o restante do texto que lhe antecede na redação do dispositivo.



dos benefícios previdenciários por ele custeados: a sua não repercussão nos gastos com pessoal dos demais Poderes e Órgãos.

A análise empreendida até esse momento nos dispositivo da Resolução TC 189/2003 demonstra que essa norma encontra-se em harmonia com toda a legislação federal e estadual vigente à época da sua edição, tornando-se, todavia, inaplicável em relação à legislação superveniente que com ela tenha se mostrado incompatível, conforme demonstrado alhures.

De plano, verifica-se que a utilização do adjetivo indefinido “demais” antes do substantivo composto “Poderes e Órgãos”, enuncia o caráter residual da expressão em relação ao Poder Executivo estadual, fazendo crer, por exclusão, tratar-se especificamente dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e do Tribunal de Contas. Logo, o dispositivo não alcançaria o Poder Executivo, circunstância que evidencia, no mínimo, **ausência de uniformização no tratamento conferido ao aporte financeiro**, em nítido descompasso com as orientações da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) fornecidas por meio da Nota Técnica 633/2011, uma vez que o tratamento contábil a ser dado ao aporte deve ser uniforme dentro de cada ente da federação.

Essa ausência de uniformidade de tratamento contábil do aporte fora constatada pela Área Técnica na análise do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) do 6º bimestre de 2014, sendo inclusive objeto de recomendação⁶⁰ ao atual

⁶⁰ De acordo com o art. 207, inciso IV e V, o termo correto seria “determinação” e não “recomendação”, por se tratar de descumprimento das orientações da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) contidas no Manual de Demonstrativos Fiscais:

Art. 207. Ao apreciar processo relativo à fiscalização, o Relator ou o Tribunal:

[...]

IV - **determinará** a adoção de providências corretivas por parte do responsável ou de quem lhe haja sucedido, no prazo de até trinta dias, quando verificadas tão somente falhas de natureza formal ou outras impropriedades que não ensejem a aplicação de multa ou que não configurem indícios de débito, decidindo pelo arquivamento ou apensamento do processo às respectivas contas, sem prejuízo das demais providências;

V - **recomendará** ao responsável, ou a quem lhe haja sucedido, a adoção de providências, quando verificadas oportunidades de melhoria de desempenho, e arquivamento ou apensamento do processo às respectivas contas, sem prejuízo do monitoramento do cumprimento das recomendações;

Ao substituir o termo “determinação” por “recomendação”, o TCEES se exime do múnus de incluir ressalva na prestação de contas anual do chefe do Poder Executivo estadual, contrariando o que estabelece o art. 132, inciso II, da Resolução TC 261/2013, Regimento Interno desta Corte de Contas:

Art. 132. A emissão do parecer prévio sobre as contas dos governos estadual ou municipal poderá ser:

[...]

II - pela aprovação das contas com ressalva, quando ficar caracterizada impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal, da qual não resulte dano ao erário, sendo que eventuais determinações serão objeto de monitoramento pelo Tribunal;



chefe do Poder Executivo estadual por meio da Decisão TC 3935/2015 e Termo de Notificação 1433/2015, recebido em 19/06/2015:

DECISÃO TC-3935/2015

PROCESSO - TC-1590/2015

ASSUNTO - RELATÓRIO RESUMIDO DE EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

RELATÓRIO RESUMIDO DE EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA – 6º BIMESTRE DE 2014 – INTERESSADO: GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO – RECOMENDAR – ENCAMINHAR CÓPIAS - APENSAR.

DECIDE o Plenário deste Tribunal de Contas, à unanimidade, em sua 19ª sessão ordinária, nos termos do voto do Relator, Conselheiro Sérgio Manoel Nader Borges, que integra esta Decisão, **recomendar ao Poder Executivo Estadual que observe, na elaboração dos próximos relatórios de execução orçamentária, as orientações da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), contidas no Manual de Demonstrativos Fiscais, para a apuração do Anexo 04 (Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do Regime Próprio dos Servidores Públicos – Plano Financeiro), quanto ao correto preenchimento da linha "RECEITAS PREVIDENCIÁRIAS – RPPS (INTRA-ORÇAMENTÁRIAS) (II)", desconsiderando os recursos para cobertura do déficit financeiro do RPPS ("Aporte") do Poder Executivo como receita previdenciária do RPPS, bem como identifique esses recursos como aporte no Quadro "APORTES DE RECURSOS PARA O REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA DO SERVIDOR" do mesmo Demonstrativo.**

DECIDE, ainda, encaminhar ao atual Chefe do Poder Executivo do Estado do Espírito Santo, à Secretaria de Estado da Fazenda, bem como à Secretaria de Estado de Controle e Transparência cópia do Relatório Resumido de Execução Orçamentária – REO 2/2015 e da Instrução Técnica de Monitoramento Fiscal ITMF Nº 7/2015, para ciência.

DECIDE, por fim, sejam os autos encaminhados à 9ª Secretaria de Controle Externo para ser apensado, futuramente, à Prestação de Contas Anual do Governador.

Sala das Sessões, 16 de junho de 2015.

Conselheiro DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER
Presidente

TERMO DE NOTIFICAÇÃO Nº 1433/2015

PROCESSO: TC-1590/2015

ASSUNTO: RELATÓRIO RESUMIDO DE EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

JURISDICIONADO: GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Fica o Sr. **Paulo César Hartung Gomes**, Governador do Estado do Espírito Santo, **NOTIFICADO** da Decisão TC-3935/2015 - Plenário, prolatada no processo em epígrafe, que trata de Relatório Resumido de Execução Orçamentária.

Acompanham este Termo cópias da Decisão TC-3935/2015 – Plenário, do voto do Relator, Conselheiro Sérgio Manoel Nader Borges, do Relatório



Resumido de Execução Orçamentária – REO 2/2015 e da Instrução Técnica de Monitoramento Fiscal ITMF 7/2015.

Vitória, 18 de junho de 2015.

ODILSON SOUZA BARBOSA JUNIOR
Secretário Geral das Sessões
(Por delegação - Portaria N nº 021/2011)

Salvo melhor juízo, a menção aos “demais Poderes e Órgãos” surge como uma forma de compatibilizar a Resolução TC 189/2003 com a transferência de parte da responsabilidade fiscal promovida pela Decisão TC 006/2001, cujos vícios de legalidade foram amplamente demonstrados no item 2.2.1. Corrobora esse entendimento a menção feita à Decisão TC 006/2001 no preâmbulo da Resolução TC 189/2003:

Considerando que as despesas com servidores inativos estaduais do Estado do Espírito Santo serão realizadas através do Fundo de Previdência dos Servidores Públicos Estaduais – FUNPES, **representando procedimento semelhante à Decisão Plenária TC nº 006/2001**.

No entanto, emerge da análise em curso o seguinte questionamento: a interpretação dada pelo TCEES a esse quase imperceptível fragmento de texto que encerra o art. 3º da Resolução TC 189/2003⁶¹, quando conjugado com os itens 1 e 3 da Decisão TC 006/2001⁶², seria capaz de tornar inaplicável aos demais Poderes e Órgãos autônomos do Estado do Espírito Santo a metodologia de cálculo dos limites de despesa com pessoal previstos no art. 20, inciso II, da Lei de Responsabilidade Fiscal⁶³, **no que tange às despesas com servidores inativos e pensionistas vinculados ao RPPS**, legitimando, ainda, a ausência de inclusão no Demonstrativo da Despesa com Pessoal dos demais gastos com inativos e pensionistas (despesas

⁶¹ “[...] não repercutindo nos gastos com pessoal dos demais Órgãos e Poderes.”

⁶² 1 – Considerar excluído dos gastos com pessoal os valores despendidos com inativos, que obtiveram essa condição até a data de 03/05/2000, vinculados aos Poderes Legislativo, Poder Judiciário, Ministério Público Estadual e Tribunal de Contas do Estado.

[...]

3 – Os gastos com inativos, até a publicação da Lei Complementar 101/00, independentemente da vinculação com o Poder ou órgão em regime especial, serão computados juntamente com o Poder Executivo, dentro dos limites fixados pelas chamadas Leis Camata I e II.

⁶³ Art. 20. A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais:

[...]

II - na esfera estadual:

a) 3% (três por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Estado;

b) 6% (seis por cento) para o Judiciário;

c) 49% (quarenta e nove por cento) para o Executivo;

d) 2% (dois por cento) para o Ministério Público dos Estados;



bruta e dedutível), e promovendo a desqualificação do instrumento de transparência, controle e fiscalização previsto nos art. 54 e 55 da LRF⁶⁴ e a inobservância das diretrizes emanadas pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN)?

Ao se consultar o Demonstrativo da Despesa com Pessoal dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e do próprio Tribunal de Contas, publicados nos respectivos Relatórios de Gestão Fiscal do 1º quadrimestre de 2015, constata-se que nenhuma dessas instituições deu publicidade às despesas com seus inativos e pensionistas vinculados ao RPPS na forma como preconizada pelo Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional⁶⁵ (STN). Esse fato pode ser facilmente comprovado por meio das imagens a seguir colacionadas, extraídas dos respectivos portais da transparência:

PODER LEGISLATIVO⁶⁶

⁶⁴ Art. 54. Ao final de cada quadrimestre será emitido pelos titulares dos Poderes e órgãos referidos no art. 20 Relatório de Gestão Fiscal, assinado pelo:

[...]

II - Presidente e demais membros da Mesa Diretora ou órgão decisório equivalente, conforme regimentos internos dos órgãos do Poder Legislativo;

III - Presidente de Tribunal e demais membros de Conselho de Administração ou órgão decisório equivalente, conforme regimentos internos dos órgãos do Poder Judiciário;

IV - Chefe do Ministério Público, da União e dos Estados.

[...]

Art. 55. O relatório conterá:

I - comparativo com os limites de que trata esta Lei Complementar, dos seguintes montantes:

a) despesa total com pessoal, distinguindo a com inativos e pensionistas;

[...]

II - indicação das medidas corretivas adotadas ou a adotar, se ultrapassado qualquer dos limites;

III - demonstrativos, no último quadrimestre:

a) do montante das disponibilidades de caixa em trinta e um de dezembro;

b) da inscrição em Restos a Pagar, das despesas:

1) liquidadas;

2) empenhadas e não liquidadas, inscritas por atenderem a uma das condições do inciso II do art. 41;

3) empenhadas e não liquidadas, inscritas até o limite do saldo da disponibilidade de caixa;

4) não inscritas por falta de disponibilidade de caixa e cujos empenhos foram cancelados;

c) do cumprimento do disposto no inciso II e na alínea b do inciso IV do art. 38.

⁶⁵ § 1º O relatório dos titulares dos órgãos mencionados nos incisos II, III e IV do art. 54 conterá apenas as informações relativas à alínea a do inciso I, e os documentos referidos nos incisos II e III.

⁶⁶ Disponível em:

http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/471139/CPU_MDF_6_edicao_versao_24_04_2015.pdf/d066d42d-14c0-454b-9ab8-6386c9f7b0f8. Acesso em: 14 set. 2015.

⁶⁶ Demonstrativo Disponível em: http://www.al.es.gov.br/appdata/anexos_sptl/orcamento_fiscal/2015%20-%201%20Quadrimestre%20-%20RGF%20-%20Despesa%20com%20Pessoal.pdf. Acesso em: 14 set. 2015.

O valor declarado de R\$ 6.436.188,66 se refere às despesas com o extinto Instituto de Previdência dos Deputados Estaduais (IPDE) e não com o RPPS.

O Poder Legislativo não incluiu no campo “DESPESAS NÃO COMPUTADAS (§ 1º do art. 19 da LRF) (II)” a linha “Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados”.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
Procuradoria Especial de Contas

Proc. TC-6269/2015
Fl. 77

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO - PODER LEGISLATIVO
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
RELATÓRIO DE GESTÃO FISCAL
DEMONSTRATIVO DA DESPESA COM PESSOAL
ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL
MAIO/2014 A ABRIL/2015

RGF - ANEXO 1 (LRF, art. 55, inciso I, alínea "a")	R\$1,00	
	DESPESAS EXECUTADAS MAIO/2014 A ABRIL/2015	
DESPESA COM PESSOAL	LIQUIDADAS	INSCRITAS EM RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS
	(a)	(b)
DESPESA BRUTA COM PESSOAL (I)	142.591.204,64	0,00
Pessoal Ativo	136.155.015,98	
Pessoal Inativo e Pensionistas	6.436.188,66	
DESPESAS NÃO COMPUTADAS (§ 1º do art. 19 da LRF) (II)	569.665,79	0,00
Despesas de Exercícios Anteriores de período anterior ao da apuração	569.665,79	
DESPESA LÍQUIDA COM PESSOAL (III) = (I - II)	142.021.538,85	0,00
APURAÇÃO DO CUMPRIMENTO DO LIMITE LEGAL	VALOR	% SOBRE A RCL
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA - RCL (IV)	11.756.086.711,32	-
DESPESA TOTAL COM PESSOAL - DTP (V) = (III a + III b)	142.021.538,85	1,21%
LIMITE MÁXIMO (VI) (incisos I, II e III, art. 20 da LRF)	199.853.474,09	1,70%
LIMITE PRUDENCIAL (VII) = (0,95 x VI) (parágrafo único do art. 22 da LRF)	189.860.800,39	1,615%
LIMITE DE ALERTA (VIII) = (0,90 x VI) (inciso II do §1º do art. 59 da LRF)	179.868.126,68	1,53%

PODER JUDICIÁRIO⁶⁷

⁶⁷ Demonstrativo disponível em: http://www.tjes.jus.br/PDF/PUBLICACAO%20RGF%20ato_664-2015.pdf. Acesso em: 14 set. 2015.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
Procuradoria Especial de Contas

Proc. TC-6269/2015
Fl. 78



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Ato nº 64/2015.

O Excelentíssimo Desembargador Presidente do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo, no uso de suas atribuições legais, tendo em vista o que estabelece o art. 54, inciso III e seu parágrafo único, e o art. 55, Inciso I, alínea "a", inciso II da Lei Complementar nº 101 (Lei de Responsabilidade Fiscal), de 04/05/2000,

RESOLVE:

Divulgar o Relatório de Gestão Fiscal do Poder Judiciário.

RELATÓRIO DE GESTÃO FISCAL
DEMONSTRATIVO DA DESPESA COM PESSOAL
ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL
MAIO/2014 a ABRIL/2015

RGF - ANEXO I (LRF, art. 55, inciso I, alínea "a")

R\$ 1,00

DESPESA COM PESSOAL	DESPESAS EXECUTADAS	
	(MAIO/2014 à ABRIL/2015)	
	LIQUIDADAS	INSCRITAS EM RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS
	(a)	(b)
DESPESA BRUTA COM PESSOAL (I)	738.947.407,62	1.086.123,69
Pessoal Ativo	737.985.511,84	226.074,47
Pessoal Inativo e Pensionistas		
Outras despesas de pessoal decorrentes de contratos de terceirização	961.895,78	860.049,22
(§ 1º do art. 18 da LRF)		
DESPESAS NÃO COMPUTADAS (§ 1º do art. 19 da LRF) (II)	40.441.538,99	-
Indenizações por Demissão e Incentivos à Demissão Voluntária Decorrentes de Decisão Judicial		
Despesas de Exercícios Anteriores	40.441.538,99	
Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados		
DESPESA LIQUIDA COM PESSOAL (III) = (I - II)	698.505.868,63	1.086.123,69
DESPESA TOTAL COM PESSOAL- DTP (IV) = (III a + III b)	699.591.992,32	
APURAÇÃO DO CUMPRIMENTO DO LIMITE LEGAL		
VALOR		
RECEITA CORRENTE LIQUIDA - RCL (V)	11.756.086.711,32	
% do DESPESA TOTAL COM PESSOAL - DTP sobre a RCL (VI) = (IV/V)*100	5,95	
LIMITE MÁXIMO (incisos I, II e III. art. 20 da LRF) - 6%	705.365.202,68	
LIMITE PRUDENCIAL (parágrafo único. art. 22 da LRF) - 5,7%	670.096.942,55	
LIMITE DE ALERTA (inciso II do § 1º do art. 59 da LRF) - 5,4%	634.828.682,41	



TRIBUNAL DE CONTAS⁶⁸

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO – PODER LEGISLATIVO
TRIBUNAL DE CONTAS
RELATÓRIO DE GESTÃO FISCAL
DEMONSTRATIVO DA DESPESA COM PESSOAL
ORÇAMENTO FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL
MAIO/2014 a ABRIL/2015

RGF – ANEXO 1 (LRF, art. 55, inciso I, alínea "a")

R\$ 1,00

DESPESA COM PESSOAL	DESPESAS EXECUTADAS (Últimos 12 Meses)	
	LIQUIDADAS (a)	INSCRITAS EM RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS (b)
DESPESA BRUTA COM PESSOAL (I)	106.499.310,96	272.624,96
Pessoal Ativo	106.418.134,64	265.438,24
Pessoal Inativo e Pensionistas	-	-
Outras despesas de pessoal decorrentes de contratos de terceirização (§ 1º do art. 18 da LRF)	81.176,32	7.186,72
DESPESAS NÃO COMPUTADAS (§1º do art. 19 da LRF) (II)	7.038.080,88	-
Indenizações por Demissão e Incentivos à Demissão Voluntária	-	-
Despesas de Exercícios Anteriores de período anterior ao da apuração	7.038.080,88	-
DESPESA LÍQUIDA COM PESSOAL (III) = (I-II)	99.461.230,08	272.624,96
APURAÇÃO DO CUMPRIMENTO DO LIMITE LEGAL		
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA – RCL (IV)	11.756.086.711,32	-
DESPESA TOTAL COM PESSOAL – DTP (V) = (III a + III b)	99.733.855,04	0,848
LIMITE MÁXIMO (VI) (incisos I, II e III do art. 20 da LRF)	152.829.127,25	1,300
LIMITE PRUDENCIAL (VII) = (0,95 x VI) (parágrafo único do art. 22 da LRF)	145.187.670,88	1,235
LIMITE DE ALERTA (VIII) = (0,90 x VI) (inciso II do § 1º do art. 59 da LRF)	137.546.214,52	1,170

68

Disponível em:

http://www.tce.es.gov.br/portais/Portais/14/Arquivos/Relatorios%20Gestao%20Fiscal/RGF_art%2055_I_a%20_1q_2015%20-%20SEM%20INATIVOS%20-%20para%20publica%C3%A7%C3%A3o.pdf. Acesso em: 14 set. 2015.

O Tribunal de Contas não incluiu no campo "DESPESAS NÃO COMPUTADAS (§ 1º do art. 19 da LRF) (II)" a linha "Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados".



MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL⁶⁹

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO
RELATÓRIO DE GESTÃO FISCAL
DEMONSTRATIVO DA DESPESA COM PESSOAL
ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL
MAIO/2014 A ABRIL/2015

RGF – ANEXO I (LRF, art. 55, inciso I, alínea “a”)

R\$1,00

DESPESA COM PESSOAL	DESPESAS EXECUTADAS (Últimos 12 Meses)	
	LIQUIDADAS (a)	INSCRITAS EM RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS (b)
DESPESA BRUTA COM PESSOAL (I)	246.814.389,46	
Pessoal Ativo	245.559.861,50	
Pessoal Inativos e Pensionistas		
Outras despesas de pessoal decorrentes de contratos de terceirização (§ 1º do art. 18 da LRF)	1.254.527,96	
DESPESAS NÃO COMPUTADAS (§ 1º do art. 19 da LRF) (II)	45.180.755,09	
Indenizações por Demissão e Incentivos à Demissão Voluntária	45.180.755,09	
Despesas de Exercícios Anteriores		
DESPESA LIQUIDA COM PESSOAL (III) = (I-II)	201.633.634,37	
DESPESA TOTAL COM PESSOAL – DTP (IV) = (IIIa + IIIb)	201.633.634,37	

APURAÇÃO DO CUMPRIMENTO DO LIMITE LEGAL	VALOR
RECEITA CORRENTE LIQUIDA – RCL (V)	11.756.086.711,32
% DA DESPESA TOTAL COM PESSOAL – TDP sobre a RCL (VI) = (IV/V) * 100	1,72
LIMITE MÁXIMO (Incisos I, II e III, art. 20 da LRF) – 2%	235.121.734,23
LIMITE PRUDENCIAL (parágrafo único, art. 22 da LRF) – 1,90%	223.365.647,51
LIMITE DE ALERTA (inciso II do § 1º do art. 59 da LRF) – 1,80%	211.609.560,80

⁶⁹ Disponível em:

https://www.mpes.mp.br/transparencia/Informacoes_a_partir_01_2014_ate_08_2015/Execucao_Orçamentaria_e_Financeira/Limite_de_Gastos_com_Pessoal.asp?precommand=Download&folder=2015%5C&file=RELAT%C3%93RIO+DE+GEST%C3%83O+FISCAL%2D+1%C2%BA+QUADRIIM%2E+2015%2Edoc. Acesso em: 14 set. 2015.

O Ministério Público não incluiu no campo “DESPESAS NÃO COMPUTADAS (§ 1º do art. 19 da LRF) (II)” a linha “Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados”.



Observe-se que os Poderes e Órgãos não estão computando nem demonstrando as despesas com inativos e pensionistas nos respectivos Demonstrativos, situação que impossibilita o controle social sobre os limites de gastos com pessoal. Essa situação priva a sociedade de conhecer, por seus próprios meios, a real situação de parte expressiva das despesas públicas estaduais, na medida em que restringe o controle externo à fiscalização institucional realizada pelos próprios Poderes e Órgãos que se beneficiam do procedimento.

Por certo, sem o fornecimento de informação por parte da Administração Pública não há como o cidadão supervisionar o uso do dinheiro público, no que se inclui o acompanhamento à estrita observância aos limites de gastos com pessoal previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Partindo da premissa de que os valores apresentados nos Demonstrativos da Despesa com Pessoal devem retratar com fidedignidade os registros contábeis de cada Poder e Órgão autônomo, o cidadão chega à conclusão de que está havendo **omissão na demonstração não só do aporte, mas de todas as despesas com inativos e pensionistas (brutas e dedutíveis)** por parte dos Poderes Legislativo e Judiciário, bem como do Ministério Público e do próprio Tribunal de Contas.

De acordo com os Relatórios de Análise Fiscal (RAF) emitidos pela Área Técnica do TCEES⁷⁰ nos Relatórios de Gestão Fiscal dos Poderes Legislativo e Judiciário, bem como do Ministério Público estadual, verifica-se que esta Corte de Contas, com fundamento na Decisão TC 006/2001 e na Resolução TC 189/2003, está autorizando os referidos Poderes e Órgão, além do próprio Tribunal de Contas, a não demonstrar à sociedade as despesas efetivas com seu pessoal inativo e pensionistas. Esse procedimento desvirtua o objetivo dos percentuais de despesa com pessoal lançados nos Demonstrativos da Despesa com Pessoal, importante

⁷⁰ Relatório de Análise Fiscal RAF 7/2015, encartado no Processo TC 6492/2015, referente ao Relatório de Gestão Fiscal (RGF) do Poder Judiciário (1º quadrimestre de 2015);
Relatório de Análise Fiscal RAF 10/2015, encartado no Processo TC 6493/2015, referente ao Relatório de Gestão Fiscal (RGF) do Ministério Público Estadual (1º quadrimestre de 2015);
Relatório de Análise Fiscal RAF 8/2015, encartado no Processo TC 6269/2015, referente ao Relatório de Gestão Fiscal (RGF) da Assembleia Legislativa (1º quadrimestre de 2015).



instrumento de transparência, controle e fiscalização introduzido pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Essa situação anômala decorre, precisamente, de uma interpretação conjunta dos itens 1 e 3 da Decisão TC 006/2001, combinados com a parte final do art. 3º da Resolução TC 189/2003. De acordo com a interpretação conferida a esses dispositivos pelo TCEES, parte da **responsabilidade fiscal** dos Poderes Judiciário e Legislativo, do Ministério Público Estadual e do próprio Tribunal de Contas, no que tange ao aporte financeiro mensal, seria transferida para o Poder Executivo (itens 1 e 3 da Decisão TC 189/2001), desobrigando aqueles Poderes e Órgãos de **computar** e de **divulgar** as despesas com seus inativos e pensionistas por meio do Demonstrativo da Despesa com Pessoal previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal (parte final do art. 3º da Resolução TC 189/2003).

Conforme já mencionado, de acordo com a Nota Técnica 633/2011⁷¹, emitida pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), o aporte para cobertura de déficit financeiro deve ser transferido diretamente do tesouro do ente da federação para o RPPS, mediante interferência financeira (de forma extraorçamentária). Por certo, esse procedimento contábil não interfere na metodologia de cálculo das despesas com inativos e pensionistas de cada Poder ou Órgão **para fins fiscais**, porquanto os referidos gastos devem ser aferidos, primariamente, a partir da contabilização realizada pelo RPPS, conforme se colhe das orientações contidas no Manual de Demonstrativos Fiscais⁷², publicado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN):

03.04.02.02 Regime Próprio de Previdência Social (RPPS)

[...]

Independentemente do formato administrativo que assuma no âmbito do ente, seja autarquia, fundação ou fundo previdenciário, o RPPS deverá observar todas as regras previstas nas normas gerais de previdência, ter caráter contributivo, ser organizado com base em normas de contabilidade e atuária que preservem seu equilíbrio financeiro e atuarial, em conformidade com o Plano de Contas Aplicado aos RPPS, publicado pelo Ministério da

⁷¹ Disponível em: http://www3.tesouro.gov.br/hp/downloads/Nota_Tecnica_6332011_CCONF_SUBSECVI_STN.pdf. Acesso em: 15 set. 2015.

⁷² Disponível em: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/471139/CPU_MDF_6_edicao_versao_24_04_2015.pdf/d066d42d-14c0-454b-9ab8-6386c9f7b0f8. Acesso em: 14 set. 2015.



Previdência Social e adotar os procedimentos necessários ao controle da despesa com pessoal previsto na LRF, inclusive quanto ao registro e evidenciação das receitas e despesas de cada um dos Poderes ou órgãos. (grifou-se) (p. 181)

[...]

04.01.01.01 Conteúdo do Demonstrativo

[...]

Para permitir a elaboração do Demonstrativo da Despesa com Pessoal por Poder, o RPPS deverá manter registros destacados das receitas e despesas de cada um dos Poderes, podendo ser adotado o critério da identificação orçamentária (ação) ou da unidade gestora específica, no registro e evidenciação das despesas de cada um dos Poderes. O RPPS deve, ainda, ter condições de fornecer as informações necessárias que possibilitem ao respectivo Poder ou órgão utilizar tais informações para fins de elaboração do seu RGF, mediante apuração dos valores brutos de inativos e pensionistas, assim como do montante de inativos e pensionistas pagos com recursos do RPPS, utilizando o plano de contas do RPPS. (grifou-se) (p. 502)

Portanto, o RPPS constitui fonte primária das informações atinentes às receitas e às despesas com inativos e pensionistas dos Poderes e Órgãos, necessárias à elaboração dos respectivos Demonstrativos da Despesa com Pessoal. Apenas o gestor único do RPPS possui condições de precisar o total de despesas com inativos e pensionistas oriundos de cada Poder e Órgão, considerando as possíveis variações mensais dos proventos pagos a cada beneficiário.

A necessidade de tal procedimento decorre do fato de a Lei de Responsabilidade Fiscal ter adotado **critério finalístico** para aferição e demonstração das receitas e das despesas com inativos e pensionistas, isto é, dos recursos que foram efetivamente recebidos ou pagos pelo RPPS. Por esse motivo, os dados necessários ao cálculo dos limites de despesa com inativos e pensionistas, para fins fiscais, devem ser coletados diretamente junto ao gestor único do RPPS – *in casu*, o Instituto de Previdência dos Servidores do Estado do Espírito Santo (IPAJM) –, razão pela qual o Manual de Demonstrativos Fiscais da STN destaca a importância do papel do RPPS no fornecimento das informações necessárias à elaboração do demonstrativo da despesa com pessoal.

Isso significa que, para fins estritamente fiscais, no caso específico da aferição dos limites de despesa com pessoal previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal,



torna-se irrelevante a origem do aporte (se proveniente dos Poderes e Órgãos ou do tesouro estadual) ou a forma de sua transferência ao RPPS (se orçamentária ou extraorçamentária), tendo em vista que, em qualquer caso, o cômputo das despesas com seus inativos e pensionistas deve ser atribuído, individualmente, a cada um dos Poderes e Órgãos. Para tanto, o cálculo da despesa total com pessoal de cada Poder e Órgão, em relação ao aporte, deve ser realizado a partir da despesa total do RPPS, considerando os benefícios previdenciários vinculados a cada Poder e Órgão autônomo.

Certamente, a possibilidade de se transferir o aporte mediante execução orçamentária (forma antiga) ou interferência financeira (forma atual) não poderia jamais repercutir na metodologia de cálculo dos limites fiscais, como pretende o TCEES ao conferir à parte final do art. 3º da Resolução TC 189/2003 uma interpretação extensiva que permite a exclusão indevida de valores, sob pena de se admitir a possibilidade de criação de artifícios aptos a fraudar a aplicação da LRF, já que a aferição dos limites fiscais previstos na LRF possui regras próprias que não se subordinam a procedimentos contábeis tendentes a afastar ou transferir, no todo ou em parte, a responsabilidade fiscal dos Poderes e Órgãos.

Nesse sentido, cumpre transcrever trecho do Manual de Demonstrativos Fiscais, 6ª edição, aplicável ao exercício de 2015:

04.01.02.01 Despesa com Pessoal

A despesa total com pessoal compreende o somatório dos gastos do Ente da Federação com ativos, inativos e pensionistas (despesa bruta com pessoal), **deduzidos alguns itens exaustivamente explicitados pela própria LRF (despesas deduzidas), não cabendo interpretações que extrapolem os dispositivos legais.** (p. 502) (grifou-se)

Desse modo, a forma como as despesas com o pagamento dos benefícios previdenciários são classificadas e contabilizadas junto ao FUNPES não é capaz de alterar a disciplina jurídica prevista nos art. 18, 19 e 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal nem os normativos da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), **não repercutindo, portanto, na metodologia de cálculo das despesas com pessoal inativo e pensionistas dos Poderes e Órgãos**, circunstância que não exonera os



Poderes Legislativo e Judiciário, o Ministério Público e o Tribunal de Contas de computar e de demonstrar à sociedade suas despesas com inativos e pensionistas.

À luz da legislação atualmente em vigor, o Ministério Público de Contas entende ser esta a interpretação mais consentânea a ser conferida à parte final do art. 3º da Resolução TC 189/2003, à luz do que prescreve a Lei de Responsabilidade Fiscal e os normativos da Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

2.2.2.3.4 Do Artigo 4º da Resolução TC 189/2003

Finalmente, chega-se ao art. 4º da Resolução TC 189/2003, *verbis*:

Art. 4º. Esta Resolução entra em vigor na data da sua publicação, retroagindo seus efeitos ao dia 1º de julho de 2003.

O dispositivo em questão encerra a Resolução TC 189/2003, estabelecendo a retroatividade dos seus efeitos para a partir de **01/07/2003**. Logo, a aplicação dessa resolução alcançaria metade do exercício de 2003 (julho a dezembro). Por outro lado, se a Resolução TC 189/2003 entrasse em vigor na data da sua publicação, ocorrida em **24/10/2003**, seus reflexos seriam sentido no máximo durante os últimos três meses de 2003 (outubro a dezembro).

Por ocasião da publicação da Resolução TC 189/2003, ocorrida em **24/10/2003**, já havia expirado o prazo de trinta dias – findo em **30/09/2003** – para publicação do Relatório de Gestão Fiscal (RGF) referente ao 2º quadrimestre de 2003 (período de apuração: setembro de 2002 a agosto de 2003), conforme previsão contida no § 2º do art. 55 da LRF⁷³. Desse modo, a Resolução TC 189/2003 só poderia ser aplicada ao RGF do 3º quadrimestre 2003 (período de apuração: janeiro de 2003 a dezembro 2003), **repercutindo, portanto, nas despesas com pessoal de metade do exercício financeiro de 2003 em relação ao RGF do 3º quadrimestre, o qual**

⁷³ Art. 55. O relatório conterá:

[...]

§ 2º O relatório será publicado até trinta dias após o encerramento do período a que corresponder, com amplo acesso ao público, inclusive por meio eletrônico.



coincide com o período integral do exercício financeiro para fins de prestação de contas anual.

2.2.3 Do Precedente Firmado no Processo TC 6016/2015 – PCA 2014 do Governador

Como **terceiro fundamento** para a ausência de cômputo e de demonstração das despesas com inativos e pensionistas vinculados ao regime próprio de previdência social (RPPS), o Relatório de Análise Fiscal RAF 8/2015 se reportou ao Processo TC 6016/2015, referente à prestação de contas anual (PCA) do governador do Estado, exercício financeiro de 2014, onde, segundo consta na citada peça técnica, o *“Plenário desta Corte corroborou o entendimento de que as despesas de inativos e pensionistas dos demais Poderes e Órgãos sejam consideradas no Demonstrativo da Despesa com Pessoal do Poder Executivo estadual, na forma procedida em análises anteriores dos relatórios de gestão fiscal. Processo apreciado na sessão especial do Plenário do TCE-ES em 16/07/2015, Parecer-Prévio ainda não publicado”*. (grifou-se)

De fato, na mencionada prestação de contas o Plenário do TCEES acolheu *in totum*, nos termos do voto do Conselheiro Relator, a análise desenvolvida pela Comissão de Análise das Contas do Governador, a qual se serviu da metodologia extraída da Decisão TC 006/2001 e da Resolução TC 189/2003 para o cálculo da despesa com pessoal do Poder Executivo estadual. De acordo com essa metodologia, a responsabilidade fiscal dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e do próprio Tribunal de Contas, no que tange à obrigação legal de computar e de demonstrar à sociedade suas despesas com inativos e pensionistas vinculados ao RPPS, é transferida para o Poder Executivo estadual. Em síntese, esse procedimento permite que o Poder Executivo inclua em seu Demonstrativo da Despesa com Pessoal as despesas com os inativos e pensionistas vinculados ao regime próprio de previdência social (RPPS) dos demais Poderes e Órgãos autônomos, possibilitando a redução dos gastos com pessoal para fins de aferição dos limites previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal.



Todavia, cumpre esclarecer que o Processo TC 6016/2015 ainda se encontra em fase recursal, aguardando o julgamento dos embargos de declaração opostos com o propósito de esclarecer pontos omissos e contraditórios identificados pelo Ministério Público de Contas⁷⁴, de modo que o mencionado Parecer Prévio TC 50/2015 ainda não representa o posicionamento definitivo deste órgão de controle externo sobre a aludida prestação de contas, carecendo, portanto, de eficácia para subsidiar o julgamento dos atos de governo praticados pelo chefe do Poder Executivo estadual, circunstância que torna prematuro e temerário fazer qualquer prognóstico sobre a sua possível imutabilidade.

2.3 Do Demonstrativo da Despesa com Pessoal do Poder Executivo Estadual, Referente ao 1º Quadrimestre de 2015

Por derradeiro, releva destacar que o Demonstrativo da Despesa com Pessoal do Poder Executivo, referente ao 1º quadrimestre de 2015⁷⁵, onde, de acordo com a Decisão TC 006/2001 e a Resolução TC 189/2003, foram computadas as despesas com os inativos e pensionistas vinculados ao RPPS dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e do Tribunal de Contas, **não apresenta a segregação das despesas por Poder e Órgão, tornando impossível ao cidadão conhecer o valor individualizado dos gastos com inativos e pensionistas**, frustrando sobremaneira o controle social.

Observe-se na imagem a seguir que não é possível identificar o valor individualizado das despesas com os inativos e pensionistas de cada um dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e do Tribunal de Contas, seja o valor bruto, o valor

⁷⁴ Conquanto o Plenário do TCEES tenha aprovado sem ressalvas a prestação de contas anual do governador do Estado, acolhendo *in totum* o Relatório Técnico das Contas do Governador RTCG 01/2015, nos termos do voto do relator, todas as 17 recomendações constantes no referido relatório deixaram de ser incluídas no o Parecer Prévio 50/2015. Caso consistam em impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal, da qual não resulte dano ao erário, cada uma das recomendações será suficiente, por si só, para alterar o resultado do julgamento para aprovação com ressalva, nos termos do art. 132, inciso II, da Resolução TC 261/2013, Regimento Interno desta Corte de Contas:

Art. 132. A emissão do parecer prévio sobre as contas dos governos estadual ou municipal poderá ser:
[...]

II - pela aprovação das contas com ressalva, quando ficar caracterizada impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal, da qual não resulte dano ao erário, sendo que eventuais determinações serão objeto de monitoramento pelo Tribunal;

⁷⁵ Disponível em: <http://internet.sefaz.es.gov.br/contas/contabilidade/leirf/arquivos/01Q2015/01Q2015.zip>. Acesso em: 19 set. 2015.



deduzido ou o valor do aporte financeiro destinado ao RPPS. Diante dessa visível confusão de despesas, o Poder Executivo se viu forçado a revelar suas despesas com o aporte financeiro, calculado em **R\$ 1.347.221.901,72** (um bilhão, trezentos e quarenta e sete milhões, duzentos e vinte e um mil, novecentos e um reais, e setenta e dois centavos), por meio de nota explicativa (Nota Explicativa nº 6):

PODER EXECUTIVO⁷⁶

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO - PODER EXECUTIVO
RELATÓRIO DE GESTÃO FISCAL
DEMONSTRATIVO DA DESPESA COM PESSOAL
ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL
MAIO DE 2014 A ABRIL DE 2015

RGF - ANEXO I (LRF, art. 55, inciso I, alínea "a")		R\$ 1,00
DESPESA COM PESSOAL	DESPESAS EXECUTADAS (Últimos 12 Meses)	
	LIQUIDADAS	INSCRITAS EM RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS
DESPESA BRUTA COM PESSOAL (I)	6.092.820.442,25	6.064.248,11
Pessoal Ativo	3.862.296.943,59	4.828.370,13
Pessoal Inativo e Pensionistas	2.014.284.856,68	718.911,58
Outras despesas de pessoal decorrentes de contratos de terceirização (§ 1º do art. 18 da LRF)	216.238.641,98	516.966,40
DESPESAS NÃO COMPUTADAS (§ 1º do art. 19 da LRF) (II)	877.221.171,08	983.508,15
Indenizações por Demissão e Incentivos à Demissão Voluntária	9.674.671,05	5.569,89
Decorrentes de Decisão Judicial	234.579.397,94	618.135,36
Despesas de Exercícios Anteriores	38.385.276,86	257.032,81
Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados	594.581.825,23	102.770,09
DESPESA LÍQUIDA COM PESSOAL (III) = (I - II)	5.215.599.271,17	5.080.739,96
DESPESA TOTAL COM PESSOAL - DTP (IV) = (III a + III b)		5.220.680.011,13
APURAÇÃO DO CUMPRIMENTO DO LIMITE LEGAL		VALOR
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA - RCL (V)		11.756.086.711,32
% do DESPESA TOTAL COM PESSOAL - DTP sobre a RCL (VI) = (IV/V)*100		44,41%
LIMITE MÁXIMO (incisos I, II e III, art. 20 da LRF) - 49%		5.760.482.488,55
LIMITE PRUDENCIAL (parágrafo único, art. 22 da LRF) - 46,55%		5.472.458.364,12
LIMITE DE ALERTA (inciso II do § 1º do art. 59 da LRF) - 44,10%		5.184.434.239,69
FONTE: SIGEFES - SEFAZ/GECOG		

Notas Explicativas:

1- Durante o exercício, somente as despesas liquidadas são consideradas executadas. No encerramento do exercício, as despesas não liquidadas inscritas em restos a pagar não processados são também consideradas executadas. Dessa forma, para maior transparência, as despesas executadas estão segregadas em:

a) Despesas liquidadas, consideradas aquelas em que houve a entrega do material ou serviço, nos termos do art. 63 da Lei 4.320/64;

b) Despesas empenhadas mas não liquidadas, inscritas em Restos a Pagar não processados, consideradas liquidadas no encerramento do exercício, por força do art.35, inciso II da Lei 4.320/64.

2 - Na especificação Pessoal Ativo, não estão sendo considerados os valores da tabela abaixo, tendo em vista que os mesmos referem-se a despesas indenizatórias:

Descrição	Despesa Liquidada (Em R\$)
AJUDA DE CUSTO - (ND 319016-3893, 319017-2174)	3.322.259,54
INDENIZACOES DE AJUDA DE CUSTO (ND-319092-4274)	88.358,00
AUXILIO MORADIA (ND 319017-2173, 319092-4278)	2.306.466,31
TOTAL	5.717.083,85

3 - O demonstrativo não contempla o adiantamento concedido pelo Poder Executivo à Fundação de Previdência Complementar do Estado do Espírito Santo (PREVES) no montante de **R\$ 10.000.000,00** (natureza da despesa 319007-4542). Tal montante será computado na despesa total com pessoal no período de compensação das contribuições patronais do Poder Executivo de que trata o § 2º da Lei Complementar Estadual 711/2013, à medida ocorrência do fato gerador mediante o princípio da competência nos termos do art. 31 da LC nº 711/2013.

4 - Em observância ao princípio da precedência da essência sobre a forma, na linha "Pessoal Ativo" está sendo computado o valor de **R\$ 112.028,07** referente a contabilizações indevidas realizadas no SIGEFES pelo FES, na ND 319007. Tal valor não corresponde a adiantamento concedido à PREVES, mas sim a pagamento de contribuição previdenciária, devendo, portanto, compor a despesa total com pessoal.

5 - As naturezas de despesa 319091-Sentenças Judiciais e 319092-Despesa de Exercícios Anteriores, do Fundo Financeiro e Fundo Previdenciário, são classificadas como Despesas não Computadas na linha Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados.

⁷⁶ Disponível em: <http://internet.sefaz.es.gov.br/contas/contabilidade/leirf/arquivos/01Q2015/01Q2015.zip>. Acesso em: 23 set. 2015.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
Procuradoria Especial de Contas

Proc. TC-6269/2015
Fl. 89

6 - Na linha "Pessoal Inativo e Pensionistas" está sendo computado o montante de R\$ 1.347.221.901,72 (registrado na Natureza de Despesa 319113-3647) referente a Contribuição Complementar do Poder Executivo para cobertura do déficit financeiro do RPPS.

7 - Com base nos arts. 18, 19 e 20 da LC nº 101/00 (LRF); orientação emanada da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e no Parecer da Procuradoria Geral do Estado (PGE) constante no processo nº 64634051, as linhas "Pessoal Inativo e Pensionistas" e "Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados" estão compostas da seguinte forma:

Composição - Pessoal Inativo e Pensionistas	Últimos 12 Meses em R\$
Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados ao RPPS (vide Tabela abaixo)	594.581.825,23
+ Contribuição Complementar para Cobertura do Déficit Financeiro do RPPS - Poder Executivo	1.347.221.901,72
+ Inativos e Pensionistas Custeados diretamente por outros órgãos do Poder Executivo	72.481.129,73
Total	2.014.284.856,68

Composição - Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados	Últimos 12 Meses em R\$
Despesa Liquidada Total nas Unidades Gestoras - 600210 (Fundo Financeiro) e 600211 (Fundo Previdenciário)	2.122.738.215,84
(-) Contribuição Complementar para Cobertura do Déficit Financeiro do RPPS - Poder Executivo	1.347.221.901,72
(-) Contribuição Complementar para Cobertura do Déficit Financeiro do RPPS - Demais Poderes	180.934.488,89
Despesa Vinculada a Contribuições de Segurados e Patronal - RPPS	594.581.825,23

9 - No último quadrimestre de 2014 foi apresentado o montante de R\$ 6.210.983,05 referente à coluna INSCRITAS EM RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS. Até o primeiro quadrimestre de 2015, foi cancelado R\$ 146.734,94 deste montante, conforme abaixo detalhado:

Natureza	Descrição da Conta	Valor Cancelado
319001	APOSENTADORIAS DO RPPS, RESERVA REMUNERADA E REFORMAS DOS MILITARES	184,71
319004	CONTRATAÇÃO POR TEMPO DETERMINADO	215,63
319011	VENCIMENTOS E VANTAGENS FIXAS	48.394,19
319013	OBRIGAÇÕES PATRONAIS	19.504,00
319092	DESPESAS DE EXERCÍCIOS ANTERIORES	48.855,86
319096	RESSARCIMENTO DE DESPESAS DE PESSOAL REQUISITADO	29.580,55
TOTAL		146.734,94

BRUNO PIRES DIAS
Contador Geral do Estado/SEFAZ
Contador CRC ES nº 015974/O-0

ANA PAULA VITALI JANES VESCOVI
Secretária de Estado da Fazenda

MARCELO BARBOSA DE CASTRO ZENKNER
Secretário de Estado de Controle e Transparência

PAULO CÉSAR HARTUNG GOMES
Governador do Estado

Com base nas informações divulgadas por meio desse Demonstrativo, verifica-se, tão-somente, que a **despesa total** dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e do Tribunal de Contas com o aporte financeiro no mesmo período (maio de 2014 a abril de 2015) alcançou **R\$ 180.934.488,89** (cento e oitenta milhões, novecentos e trinta e quatro mil, quatrocentos e oitenta e oito reais e oitenta e nove centavos), não sendo possível identificar a cota-parte relativa a cada Poder e Órgão. Portanto, em nenhum dos Demonstrativos publicados consta a segregação das despesas com o aporte financeiro dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e do Tribunal de Contas, nem a demonstração de suas despesas totais com inativos e pensionistas para fins fiscais.

Ainda, colhe-se da Nota Explicativa nº 7 que a inclusão do aporte financeiro relativo aos Poderes Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público e ao Tribunal de Contas no cômputo das despesas com pessoal do Poder Executivo estaria respaldada por três fundamentos, a saber:

- 1) Art. 18, 19 e 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal;



- 2) Orientação emanada pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN); e
- 3) Parecer da Procuradoria Geral do Estado (PGE) constante no Processo SEP 64634051⁷⁷.

No entanto, a análise empreendida pelo Ministério Público de Contas constatou que os três fundamentos apresentados pelo Poder Executivo preconizam procedimento contrário ao que foi adotado na confecção do Demonstrativo da Despesa com Pessoal do Poder Executivo, evidenciando uma inegável contradição, conforme se passa a demonstrar.

Ao examinar o parecer da Procuradoria Geral do Estado (PGE) – órgão consultivo do Poder Executivo estadual nos termos do art. 122 da Constituição Estadual⁷⁸ e do art. 3º, inciso X, da Lei Complementar estadual 88/1996⁷⁹ –, exarado em **28 de maio de 2014** no **Processo SEP nº 64634051**, nota-se que houve evidente equívoco por parte do Poder Executivo, porquanto a mencionada peça técnica posiciona-se em sentido diametralmente oposto ao adotado no Demonstrativo em tela, uma vez que opina “***no sentido de que incumbe a cada Poder ou órgão autônomo proceder ao cômputo da respectiva despesa total com pessoal, na qual se inserem as despesas com inativos e pensionistas, não se admitindo a transferência, ao Executivo Estadual, de despesa que não lhe é afeta***”, conforme se colhe do seu interior teor:

⁷⁷ Consulta disponível em: <http://www.protocolo.es.gov.br/consultarprocessoweb.aspx>. Acesso em: 24 set. 2015.

⁷⁸ Art. 122 A Procuradoria-Geral é o órgão que representa o Estado, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhes ainda nos termos da lei complementar, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo Estadual.

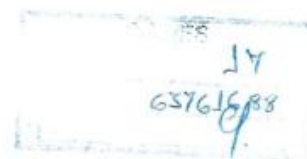
⁷⁹ Art. 3º - A Procuradoria Geral do Estado, diretamente subordinada ao Chefe do Poder Executivo, tem a seguinte competência fundamental:

[...]

X - Fixar administrativamente a interpretação da Constituição, das leis, decretos, ajustes, contratos e atos normativos em geral, a ser uniformemente observadas pelos órgãos e entidades da Administração Estadual;



Estado do Espírito Santo
Procuradoria Geral do Estado



PROCESSO nº 64634051

PARECER



Análise jurídica . “Aporte” financeiro pelo Poder Executivo Estadual para fins de contabilização das despesas de pessoal – inativos e pensionistas – do Poder Judiciário, Assembleia Legislativa, Tribunal de Contas do Estado e Ministério Público. Considerações.

Senhor Subprocurador Geral para Assuntos Administrativos,



1. Cuida-se de análise jurídica do procedimento adotado pelo Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo – TC/ES, que com base na “decisão Plenária TC-006/2001 e Resolução TC-189/2003, passou a incluir a partir de análise do 2º quadrimestre de 2012, no cômputo da despesa de pessoal do Poder Executivo, o valor referente à ‘Contribuição Complementar para Cobertura de Déficit Financeiro’ pertinente aos inativos e pensionistas do Poder Judiciário, Assembleia Legislativa, Tribunal de Contas e Ministério Público, o que acabou por onerar os limites do Poder Executivo definidos na Lei de Responsabilidade Fiscal LRF”¹.

O objeto da análise em referência é o mesmo constante do processo Nº 63761688, que tem por órgão consultante a SECONT, pelo que

¹ OF/SEFAZ/GABSEC/ Nº 393/2013, fl.01



Estado do Espírito Santo
Procuradoria Geral do Estado

18
63761688
df.

os fundamentos aqui apresentados serão, da mesma forma, reproduzidos naquela consulta, mediante juntada do presente parecer, que segue apenso ao despacho lá constante.

Juntada às fls. 05/16 Nota Técnica nº 008/2013 da SECONT, em que essa procede a análise da Decisão TC-1297/2013, referente ao Relatório de Gestão Fiscal – RGF do 2º quadrimestre de 2012, concluindo que: a decisão e resolução do TCEES é contrária a proferida pelo Conselho Nacional de Justiça – CNJ (cópia às fls. 21/30), pelo que pode – dado ser o “aporte” crescente a cada ano – comprometer os limites de pessoal definidos na LRF, recomendando a análise desta PGE acerca do tema.

Fora juntada ainda à fl. 17, cópia da Decisão Plenária do TC, nº 006/2001, que acaba por estabelecer um “marco temporal” adstrito à Lei Complementar 101/2000, afirmando, em suma, que: a despesa com servidores inativos, que obtiveram essa condição até a data de 03/05/2000 deverá ser computada juntamente com os do Poder Executivo; a despesa para custear aqueles servidores que vierem a se aposentar após referida data, deverão ser computados junto ao Poder ou órgão que concedeu sua aposentadoria.

Anexada aos autos ainda cópia da Resolução nº 189/2003, que disciplina o tratamento a ser dado ao aporte financeiro de que trata a Lei complementar Estadual Nº 263/2003 (que fora, diga-se, revogada pela Lei Complementar nº 282/2004).

É o relatório, no essencial.



Estado do Espírito Santo
Procuradoria Geral do Estado

13
6376/1008

2. Inicialmente, destaco que a análise aqui colacionada por esta PGE, limitar-se-á apenas às questões jurídicas constantes da consulta formulada, não sendo nossa a responsabilidade das questões técnicas ou contábeis vinculadas ao objeto da consulta, bem como as de conveniência e oportunidade emitidas pelos Agentes Públicos vinculados aos autos em epígrafe.

→ Dito isso, passa-se a análise dos pontos jurídicos propriamente ditos. Conforme consubstanciado no Ofício enviado pelo Secretário de Estado da Fazenda, que aponta o início da adoção da metodologia, pelo Tribunal de Contas do Estado², *“a partir da análise do 2º quadrimestre de 2012, no cômputo da despesa de pessoal do Poder Executivo, o valor referente à ‘Contribuição Complementar para Cobertura de Déficit Financeiro’ pertinente aos inativos e pensionistas do Poder Judiciário, Assembleia Legislativa, Tribunal de Contas e Ministério Público, onerando, desta forma, os limites do Poder Executivo definidos na Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF”*.

Cumpre esclarecer, inicialmente – para fins de resposta a consulta posta –, com base nos conceitos extraídos da Lei Complementar 101/2000, a definição de Despesa Total com Pessoal.

Lei Complementar n.º 101/2000:

“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

² Consubstanciado da decisão plenária TC-006/2001 e na Resolução TC-189/2003.



Estado do Espírito Santo
Procuradoria Geral do Estado

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.” (grifo nosso)

Assim, temos que mencionada lei define DTP – Despesa Total com Pessoal como a soma de todas as espécies remuneratórias gastas com ativos, inativos e pensionistas. O conceito, em termos brutos, tem caráter meramente exemplificativo, como se denota pela utilização das expressões abertas “com quaisquer espécies remuneratórias”, “tais como” e “vantagens pessoais de qualquer natureza”, que tem o claro objetivo de evitar burlas decorrentes da criação de novas terminologias. O princípio, assim, é o da prevalência, da essência, sobre a forma.

A partir do texto da lei, que é explícito quanto a inclusão, resta inadmissível a exclusão de inativos e pensionistas do conceito de DTP, pelo que, desde já, firmo meu entendimento contrário ao do explicitado pelo Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo.

Noutros Estados (em entendimentos, inclusive, já superados), procedeu-se a exclusão dos pensionistas no conceito de DTP mediante utilização do argumento de que os pensionistas não são explicitamente citados no art. 169 da Constituição Federal. Este, assim dispõe:

Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar. (destaquei)



Estado do Espírito Santo
Procuradoria Geral do Estado

23
63/61908
Cf.

Tal entendimento não encontra amparo dado que a LRF é a lei complementar que estabelece os limites para a DTP e fica patente que, ao remeter o tema para lei complementar, o legislador constituinte entendeu desnecessário alongar-se em considerações conceituais, posto que se a lei complementar pode estabelecer os limites, pode também conceituar a despesa, para que não reste dúvida quanto a que itens considerar. Parte-se do pressuposto de que quem pode o mais, pode o menos.

Temos que as despesas com inativos e pensionistas estão inseridas no conceito do gênero finanças públicas, cujas normas gerais a Constituição reservou à lei complementar, consubstanciada nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal. Se a regulamentação tivesse sido por meio de lei ordinária, poder-se-ia questionar o instrumento jurídico, como, por exemplo, ocorreu com o limite de inativos previsto no § 1º do art. 2º e Art. 2º-A da Lei n.º 9.717/1998, revogados pela Lei n.º 10.887/2004, após o Supremo Tribunal Federal-STF ter se pronunciado na ADI 2238, *in verbis*:

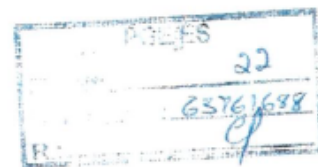
Prosseguindo no julgamento, o Tribunal conferiu interpretação conforme à Constituição Federal ao inciso II do art. 21 da LC 101/2000 ("Art. 21 - É nulo de pleno direito o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda: ... II - o limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo."), para que se entenda como "limite legal" o previsto em lei complementar.³ (destaquei)

Necessário se destacar, inclusive, que foi nesse mesmo sentido que a LRF **estabeleceu limites por Poder e órgão**, aspecto que

³ Informativo STF n.º 297 - ADI 2238, em 12/02/2003.



Estado do Espírito Santo
Procuradoria Geral do Estado



já foi objeto de questionamento no STF por ocasião da mesma ADI 2238. Na oportunidade, o STF não concedeu liminar para fins de suspensão do art. 18 da LRF, pois não vislumbrou inconstitucionalidade no dispositivo.

Importante destacar que mencionado argumento utilizado para a exclusão indevida de pensionistas não é utilizado para as demais despesas citadas no artigo 18 da LRF, o que sugere o caráter casuístico da alegação, para fins de adequação aos limites estabelecidos na lei complementar. Há que se ressaltar, também, que a LRF é também a lei complementar a que se refere o artigo 163 da Constituição, que cito:

Art. 163. Lei complementar disporá sobre:

I - finanças públicas;

II - dívida pública externa e interna, incluída a das autarquias, fundações e demais entidades controladas pelo Poder Público;

III - concessão de garantias pelas entidades públicas; (...)

Dito isto, importa frisar, ainda, que em diversas passagens da Constituição o legislador utiliza o termo “inativo” como gênero que contempla as espécies aposentados e pensionistas. A redação do artigo 234 da Constituição não deixa dúvida que a União **não pode assumir** despesas com inativos, tampouco com pensionistas dos Estados que forem criados, até porque tal possibilidade careceria de razoabilidade jurídica. Assim, a título de exemplo merecem citação os artigos 29-A e 234 da Constituição Federal:

*Art. 29-A. O total da despesa do Poder Legislativo Municipal, incluídos os subsídios dos Vereadores e excluídos **os gastos com inativos**, não poderá ultrapassar os seguintes percentuais, relativos ao somatório da receita tributária e das*



Estado do Espírito Santo
Procuradoria Geral do Estado

23
6376/16.88

transferências previstas no § 5o do art. 153 e nos arts. 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior: (Incluído pela Emenda Constitucional n.º 25, de 2000) (...)

Art. 234. **É vedado à União**, direta ou indiretamente, assumir, em decorrência da criação de Estado, encargos referentes a **despesas com pessoal inativo** e com encargos e amortizações da dívida interna ou externa da administração pública, inclusive da indireta. (grifei e destaquei)

Assim, ao estabelecer normas gerais de finanças públicas, a Lei de Responsabilidade Fiscal pode tratar de quaisquer matérias nesse escopo, que não poderia deixar de incluir as despesas com pessoal, com todos os itens que a compõem, pela importância que tem essa variável para o equilíbrio das finanças públicas. Por essas razões, é de se entender como descabida a exclusão de pensionistas do conceito de DTP.

Tal prática, destaque-se, sequer é adotada no âmbito do Estado do Espírito Santo, ao menos não é manifesta na consulta formulada. Importa, contudo, desde já, explicitar tais fundamentos, dado que colaboram para o entendimento firmado face ao objeto da consulta.

Como se vê, ao incluir inativos e pensionistas no conceito de DTP, a Lei de Responsabilidade Fiscal abarcou benefícios tipicamente previdenciários, de caráter contributivo, definidos nas normas gerais de previdência. Fica claro, assim, que todos os benefícios previdenciários devem integrar a DTP, juntamente com a despesa com inativos e pensionistas.

Patente, portanto, pela simples leitura do artigo 18, que não há fundamentação para a exclusão de inativos e pensionistas do



Estado do Espírito Santo
Procuradoria Geral do Estado

24
6576/658

conceito de DTP, dado que não constantes das exceções apontadas no artigo 19, §1º, da Lei Complementar 101/2000. **No presente feito, resta evidenciada essa premissa, recaindo o questionamento sobre quem recai a responsabilidade por “contabilizar” a despesa.**

Ao tratar esse ponto, importa destacar que a LRF não apenas fixou o limite global para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, mas, sobretudo, cuidou de repartir taxativamente os limites entre os Poderes e órgãos com autonomia funcional, administrativa e financeira conferida na forma da Constituição, com redação dada pela Emenda 19/1998 (§§ 3º e 4º do art. 169) e fixou o prazo de até dois quadrimestres para recondução ao limite na hipótese de descumprimento, conforme previsto nos artigos 20 e 23 da LRF. Para fins de adequado equilíbrio das contas públicas, há a necessidade de um teto legal às despesas com pessoal dos poderes e órgãos autônomos e das instituições independentes para a contenção da expansão do gasto público. Cito:

Art. 20. A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais:

(...)

II - na esfera estadual:

a) 3% (três por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Estado;

b) 6% (seis por cento) para o Judiciário;

c) 49% (quarenta e nove por cento) para o Executivo;

d) 2% (dois por cento) para o Ministério Público dos Estados;

(...)

Como vemos, agiu adequadamente o legislador complementar, visto que a geração de despesas com pessoal decorre da prática de ato de gestão que pressupõe autonomia administrativa e financeira constitucionalmente assegurada a Poderes e órgãos, como ocorre com a Assembleia Legislativa, o Tribunal de Justiça, o Ministério



Estado do Espírito Santo
Procuradoria Geral do Estado

25
0376/2015

Público, e o Tribunal de Contas, todos do Estado do Espírito Santo. Indubitavelmente o controle da despesa com pessoal previsto nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição passa pela adoção de providências que dependem apenas da iniciativa privativa do titular de cada órgão com Poder de autogoverno.

Em razão disso, estabeleceu-se na Lei de Responsabilidade Fiscal que, nos Poderes Judiciário e Legislativo, os limites são repartidos entre seus órgãos de forma proporcional à média das despesas com pessoal, em percentual da receita corrente líquida (artigo 19). Ressalte-se, também aqui, que da mesma forma que o artigo 18, o artigo 20 da LRF já foi liminarmente apreciado pelo STF na ADI 2238/2000, que negou sua suspensão.

→ Desta feita, resta inadmissível o entendimento que adota a prática (chamada) "condominial" para aposentados e pensionistas, de forma a remeter ao Executivo Estadual a despesa que é afeta a um poder ou órgão determinado. Tal prática não coaduna com a lógica jurídica insculpida na LRF. Vejamos o que dispõe o artigo 20 da Lei em referência:

§ 1º Nos Poderes Legislativo e Judiciário de cada esfera, os limites serão repartidos entre seus órgãos de forma proporcional à média das despesas com pessoal, em percentual da receita corrente líquida, verificadas nos três exercícios financeiros imediatamente anteriores ao da publicação desta Lei Complementar.

(...)

§ 3º Os limites para as despesas com pessoal do Poder Judiciário, a cargo da União por força do inciso XIII do art. 21 da Constituição, serão estabelecidos mediante aplicação da regra do § 1º.

§ 4º Nos Estados em que houver Tribunal de Contas dos Municípios, os percentuais definidos nas alíneas a e c do inciso II do caput serão, respectivamente, acrescidos e reduzidos em 0,4% (quatro décimos por cento).



Estado do Espírito Santo
Procuradoria Geral do Estado

26
63761688
CP

§ 5º Para os fins previstos no art. 168 da Constituição, a entrega dos recursos financeiros correspondentes à despesa total com pessoal por Poder e órgão será a resultante da aplicação dos percentuais definidos neste artigo, ou aqueles fixados na lei de diretrizes orçamentárias.

Para que não reste dúvida ou surjam argumentos despropositados nesse sentido, desde já importa salientar que não pretendeu o legislador no §5º do artigo 20, acima citado, admitir que a Lei de Diretrizes Orçamentárias pode estabelecer repartição dos limites diferente da LRF, ou em outras palavras, limites por Poder e órgão maiores que os estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal. Aqui, a intenção do legislador foi abrir a possibilidade de que se estabelecessem limites ainda mais **restritivos** na LDO, posto que esta não tem poderes para estabelecer limites superiores aos estatuídos pela lei complementar prevista constitucionalmente como o instrumento para fazê-lo.

Da leitura das informações constantes do presente processo, é de se verificar que as razões que deram sustento a medida adotada pelo TCES a partir do 2º quadrimestre de 2012 consta de dois instrumentos: 1) Decisão Plenária TC-006/2001; 2) Resolução TC-189/2003.

Ao se proceder a análise de um e de outro instrumento, é de se verificar que **nenhum deles dão azo a prática agora adotada pelo Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo**.

A Decisão Plenária TC-006/2001, como dito no relatório da presente manifestação, estabeleceu um “marco temporal” adstrito à Lei Complementar 101/2000, afirmando, em suma, que: a despesa com servidores inativos, que obtiveram essa condição até a data de 03/05/2000



Estado do Espírito Santo
Procuradoria Geral do Estado

27
63761638
cf

deverá ser computada juntamente com os do Poder Executivo; a despesa para custear aqueles servidores que vierem a se aposentar após referida data, deverão ser computados junto ao Poder ou órgão que concedeu sua aposentadoria.

Ou seja, mencionada decisão, ainda que tivesse amparo na LRF – que, com todo respeito ao entendimento perfilhado pelo TCES, não há, a meu ver, conforme explicitado no parágrafo que segue –, impõe a cada poder ou órgão a responsabilidade pelas despesas com seus pensionistas e inativos, e cria uma exceção, que são as despesas com servidores inativos, que obtiveram essa condição até a data de 03/05/2000. Para estes, e somente para estes, estas seriam lançadas no cômputo do Executivo Estadual. Está, segundo as informações constantes do presente feito, não foi a conduta do TCES, que passou a lançar integralmente essas despesas ao Executivo Estadual, sem considerar qualquer marco temporal.

Como dito, em que pese os respeitáveis entendimentos perfilhados pelo TCES, entendo que este **não tem esse poder de conferir interpretação a Lei Complementar – no caso, a própria LRF – que esteja completamente dissociada de seus termos.**

→ Não há, a partir da leitura da LRF, qualquer dispositivo que possibilite, sob qualquer prisma, firmar os efeitos decorrentes da aplicação das normas impostas tal qual firmados pela Decisão Plenária TC Nº 006/2001. O que temos, aqui, é o TCES assumindo a função do legislador, e atribuindo a lei efeitos que ela própria não tratou, e gerando, a partir daí, manifesta discrepância financeira, dado que determinados órgãos não estariam integralmente sujeitos as diretrizes da LRF, em prejuízos de outros.

Da mesma forma, a Resolução TC-189/2003 não tem o condão de disciplinar o tratamento financeiro referente as despesas



Estado do Espírito Santo
Procuradoria Geral do Estado

28
C3761684

com pessoal, face aos limites da LRF, visto que esta resolução não mais é aplicável. Isto, dado basear-se em Lei revogada (Lei Complementar Nº 263, de 24.10.2003) expressamente pela Lei Complementar Nº 282/2004, de 26.04.2004, que unificou e reorganizou, na forma da Constituição Federal e da legislação federal aplicável, o Regime Próprio de Previdência dos Servidores do Estado do Espírito Santo.

Referida Lei Complementar 282/2004, que guarda correspondência legal com a LRF e a CF, é explícita em atribuir, a cada poder ou órgão, a responsabilidade pela integral complementação das correspondentes folhas de pagamento dos benefícios previdenciários, sempre que as receitas de contribuição forem insuficientes para seu pleno atendimento, vejamos:

***Art. 40.** O Regime Próprio de Previdência de que trata esta Lei Complementar, será custeado mediante os seguintes recursos:*
(...)

***§ 1º** Além das contribuições previstas neste artigo ficam o Poder Executivo e demais Poderes e órgãos referidos no artigo 4º desta Lei Complementar, responsáveis pela complementação do valor integral **das correspondentes folhas de pagamento dos benefícios previdenciários**, sempre que as receitas de contribuições forem insuficientes, dando-se por extintos os débitos existentes, ainda que parcelados, decorrentes de suas contribuições dos exercícios anteriores à data de publicação desta Lei Complementar. (grifei e destaquei)*

Em assim sendo, é de se observar que os poderes e órgãos mencionados no art. 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como no artigo 4º da Lei Complementar 282/2004 deverão, quando da elaboração do seu Demonstrativo de Despesa com Pessoal, pertencente ao



Estado do Espírito Santo
Procuradoria Geral do Estado

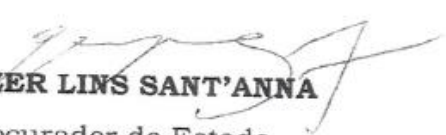
25
6376/688

Relatório de Gestão Fiscal, registrar o total bruto das despesas com seus respectivos inativos e pensionistas.

3. Em razão do exposto, opino no sentido de que incumbe a cada Poder ou órgão autônomo proceder ao cômputo da respectiva despesa total com pessoal, na qual se inserem as despesas com inativos e pensionistas, não se admitindo a transferência, ao Executivo Estadual, de despesa que não lhe é afeta.

É o parecer, s.m.j., que submeto à apreciação superior.

Vitória, 28 de maio de 2014.


ELIEZER LINS SANT'ANNA
Procurador do Estado

Logo, não assiste razão aos atuais gestores do Poder Executivo estadual quando afirmam ter embasado a elaboração do Demonstrativo da Despesa com Pessoal no “Parecer da Procuradoria Geral do Estado (PGE) constante no processo nº 64634051”, emitido durante a gestão anterior.

Consta ainda no parecer da Procuradoria Geral do Estado que, segundo informações fornecidas pela Secretaria de Estado da Fazenda (SEFAZ), mediante ofício dirigido à PGE, somente a partir do **2º quadrimestre de 2012** é que o Tribunal de Contas passou a incluir no cômputo da despesa com pessoal do Poder Executivo as despesas com os inativos e pensionistas dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e do Tribunal de Contas. *A contrario sensu* do que foi declarado,



infere-se que até o Relatório de Gestão Fiscal (RGF) do **1º quadrimestre de 2012** (inclusive) os demais Poderes e Órgãos autônomos não computavam nem demonstravam à sociedade suas despesas com inativos e pensionistas vinculados ao RPPS. Esse triste fato pode ser comprovado por meio dos Relatórios de Gestão Fiscal (RGF) dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, relativos ao **1º quadrimestre de 2012** (período de apuração: maio de 2011 a abril de 2012):



PODER LEGISLATIVO⁸⁰

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO - PODER LEGISLATIVO
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
RELATÓRIO DE GESTÃO FISCAL
DEMONSTRATIVO DA DESPESA COM PESSOAL
ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL
MAIO/2011 A ABRIL/2012

RGF- ANEXO I (LRF, art. 55, inciso I, alínea "a ")

R\$ 1,00

DESPESA COM PESSOAL	DESPESAS EXECUTADAS MAIO/11 A ABRIL/12	
	LIQUIDADAS(a)	INSCRITAS EM RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS(b)
DESPESA BRUTA COM PESSOAL (I)	100.301.581,44	25.317,17
Pessoal Ativo	93.698.341,62	25.317,17
Pessoal Inativo e Pensionistas	6.603.239,82	-
DESPESAS NÃO COMPUTADAS (§ 1º do art. 19 da LRF) (II)	308.955,63	-
Despesas de Exercícios Anteriores	308.955,63	-
DESPESA LÍQUIDA COM PESSOAL (III) = (I-II)	99.992.625,81	25.317,17
DESPESA TOTAL COM PESSOAL-DTP (IV) = (IIIa + IIIb)	100.017.942,98	

APURAÇÃO DO CUMPRIMENTO DO LIMITE LEGAL	VALOR
RECEITA CORRENTE LIQUIDA-RCL(V)	10.259.232.169,75
% da DESPESA TOTAL COM PESSOAL - DTP sobre a RCL (VI) = (IV/V) * 100	0,97%
LIMITE MÁXIMO (incisos I, II e III, art. 20 da LRF) - 1,70%	174.406.946,88
LIMITE PRUDENCIAL (parágrafo único do art. 22 da LRF) - 1,615%	165.686.599,54

FONTE: Siafem UNIDADE RESPONSÁVEL: Diretoria de Finanças
Data da emissão: 22/mai/2012 hora de emissão: 11h e 21m

⁸⁰ Disponível em: [http://www.al.es.gov.br/appdata/anexos_sptl/orcamento_fiscal/1%20QUAD.12%20G.PESSOAL\(RGF\).pdf](http://www.al.es.gov.br/appdata/anexos_sptl/orcamento_fiscal/1%20QUAD.12%20G.PESSOAL(RGF).pdf). Acesso em: 22 set. 2015.
O valor declarado de R\$ 6.603.239,82 se refere às despesas com o extinto Instituto de Previdência dos Deputados Estaduais (IPDE) e não com o RPPS.
O Poder Legislativo não incluiu no campo "DESPESAS NÃO COMPUTADAS (§ 1º do art. 19 da LRF) (II)" a linha "Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados".



PODER JUDICIÁRIO⁸¹

PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
RELATÓRIO DE GESTÃO FISCAL
DEMONSTRATIVO DA DESPESA COM PESSOAL
ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL
MAIO/2011 À ABRIL/2012

RGF - ANEXO I (LRF, art. 55, inciso I, alínea "a")

R\$ 1,00

DESPESA COM PESSOAL	DESPESAS EXECUTADAS (Maio/2011 à Abril/2012)	
	LIQUIDADAS (a)	INSCRITAS EM RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS (b)
DESPESA BRUTA COM PESSOAL (I)	535.118.007,62	426.163,55
Pessoal Ativo	530.030.023,89	-
Pessoal Inativo e Pensionistas	-	-
Outras despesas de pessoal decorrentes de contratos de terceirização (§ 1º do art. 18 da LRF)	5.087.983,73	426.163,55
DESPESAS NÃO COMPUTADAS (§ 1º do art. 19 da LRF) (II)	52.951.236,42	-
Indenizações por Demissão e Incentivos à Demissão Voluntária	-	-
Decorrentes de Decisão Judicial	-	-
Despesas de Exercícios Anteriores	52.951.236,42	-
Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados	-	-
DESPESA LIQUIDA COM PESSOAL (III) = (I - II)	482.166.771,20	426.163,55
DESPESA TOTAL COM PESSOAL - DTP (IV) = (III a + III b)	482.592.934,75	

APURAÇÃO DO CUMPRIMENTO DO LIMITE LEGAL	VALOR
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA - RCL (V)	10.259.232.169,75
% do DESPESA TOTAL COM PESSOAL - DTP sobre a RCL (VI) = (IV/V)*100	4,70%
LIMITE MÁXIMO (incisos I, II e III, art. 20 da LRF) - 6%	615.553.930,19
LIMITE PRUDENCIAL (parágrafo único, art. 22 da LRF) - 5,7%	584.776.233,68

FONTE: Despesas: Poder Judiciário do Estado do Espírito Santo. Receitas: Os dados da Receita Corrente Líquida foram fornecidos pela Secretaria de Estado da Fazenda em 29/05/2012, por meio eletrônico.

Notas:

1) Durante o exercício, somente as despesas liquidadas são consideradas executadas. No encerramento do exercício, as despesas liquidadas inscritas em Restos a Pagar não processados são também consideradas executadas. Dessa forma, para maior transparência, as despesas executadas estão segregadas em:

a) despesas liquidadas, consideradas aquelas em que houve a entrega do material ou serviço, nos termos do art. 63 da Lei 4.320/64;

b) despesas empenhadas, mas não liquidadas, inscritas em Restos a Pagar não processados, consideradas liquidadas no encerramento do exercício, por força do inciso II do art. 35 da Lei 4.320/64.

2) Não incluído no montante da despesa com pessoal o valor da complementação previdenciária (Aporte), considerando o entendimento do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) prolatado no Pedido de Providência nº 0001738-04.2010.2.00.0000, bem como em cumprimento ao entendimento do Tribunal de Contas deste Estado, conforme manifestação registrada na Decisão Plenária TC nº 006/2001 e Resolução nº 189/03.

81

Disponível em: http://www.tjes.jus.br/PDF/gestaofiscal/RGF_primeiro_quadrimestre_2012.pdf. Acesso em: 22 set. 2015.
Após consulta realizada no portal do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), não foi possível localizar a decisão final do Pedido de Providência nº 0001738-04.2010.2.00.0000, citado na Nota Explicativa 2 do demonstrativo do Poder Judiciário. No entanto, este *Parquet* de Contas localizou o seguinte julgado do CNJ:

RECURSO ADMINISTRATIVO NO PEDIDO DE PROVIDÊNCIAS Nº 2008.10.00.001781-9

Relator: Conselheiro JOSÉ ADONIS CALLOU DE ARAÚJO SÁ

Requerente: Ministério Público Junto ao Tribunal de Contas do Estado de Goiás

Requerido: Conselho Nacional de Justiça

CERTIFICO que o **PLENÁRIO**, ao apreciar o processo em epígrafe, em sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

"O Conselho, por unanimidade, deu provimento ao recurso e julgou parcialmente procedente o pedido de providências, nos termos do voto do Relator no sentido de recomendar aos Tribunais a estrita observância da disciplina do artigo 18 da Lei Complementar n. 101/2000 e das normas gerais para consolidação das contas públicas veiculadas no manual editado pela Secretaria do Tesouro Nacional, no tocante à fórmula de cálculo e parcelas que integram a despesa total com pessoal, exceto quanto a matéria objeto da ADI nº 3998. Presidiu o julgamento o Conselheiro Ministro Gilson Dipp. Plenário, 24 de novembro de 2009."

Disponível em: https://www.cnj.jus.br/ecnj/download.php?num_documento=100012591802885&seq_documento=1. Acesso em: 22 set. 2015.



MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL ⁸²

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO
RELATÓRIO DE GESTÃO FISCAL
DEMONSTRATIVO DA DESPESA COM PESSOAL
ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL
MAIO/2011 A ABRIL/2012

RGF – ANEXO I (LRF, art. 55, inciso I, alínea "a")

1,00

DESPESA COM PESSOAL	DESPESAS EXECUTADAS (ÚLTIMOS 12 MESES)	
	LIQUIDADAS (a)	INSCRITAS EM RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS (b)
DESPESA BRUTA COM PESSOAL (I)	193.878.612,46	
Pessoal Ativo	190.019.815,03	11.275,29
Pessoal Inativo e Pensionistas	-	-
Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização (§ 1º do art. 18 da LRF)	3.858.797,43	-
DESPESAS NÃO COMPUTADAS (§1º do art. 19 da LRF) (II)	32.026.594,29	-
Indenizações por Demissão e Incentivos à Demissão Voluntária	-	-
Decorrentes de Decisão Judicial	-	-
Despesas de Exercícios Anteriores	28.674.847,14	-
Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados	-	-
EXCLUSÕES CONFORME DECISÕES, PARECERES DO TCEES	3.351.747,15	-
Ajuda de Custo	3.351.747,15	-
DESPESA LÍQUIDA COM PESSOAL (III) = (I-II)	161.852.018,17	11.275,29
DESPESA TOTAL COM PESSOAL – DTP (IV) = (III a + III b)	161.863.293,46	-

<u>APURAÇÃO DO CUMPRIMENTO DO LIMITE LEGAL</u>	VALOR
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA – RCL (V)	10.259.232.169,75
% DO TOTAL DA DESPESA COM PESSOAL PARA FINS DE APU RAÇÃO DO LIMITE – TDP sobre a RCL (VI) = (IV/V) * 100	1,58
LIMITE MÁXIMO (Incisos I, II e III, art. 20 da LRF – 2%)	205.184.643,39
LIMITE PRUDENCIAL (parágrafo único do art. 22 da LRF) – 1,90	194.925.411,22

FONTE: SIAFEM/GECON/SEFAZ

⁸² Disponível em:

https://www.mpes.mp.br/transparencia/Informacoes_ate_12_2013/Despesa_com_Pessoal.asp?precommand=Download&file=2012%5C&file=RELAT%C3%93RIO+DE+GEST%C3%83O+FISCAL+%2D+1%C2%BA+QUADRI+M%2E+2012%2Epdf
. Acesso em: 22 set. 2015.



TRIBUNAL DE CONTAS⁸³

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO – PODER LEGISLATIVO
TRIBUNAL DE CONTAS
RELATÓRIO DE GESTÃO FISCAL
DEMONSTRATIVO DA DESPESA COM PESSOAL
ORÇAMENTO FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL
MAIO/2011 a ABRIL/2012

RGF – ANEXO I (LRF, art. 55, inciso I, alínea "a")

R\$ 1,00

<u>DESPESA COM PESSOAL</u>	DESPESAS EXECUTADAS (Últimos 12 Meses)	
	LIQUIDADAS (a)	INSCRITAS EM RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS (b)
DESPESA BRUTA COM PESSOAL (I)	66.784.155,76	163.661,31
Pessoal Ativo	66.759.751,27	154.039,34
Pessoal Inativo e Pensionistas	-	-
Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização (§ 1º do art. 18 da LRF)	24.404,49	9.621,97
DESPESAS NÃO COMPUTADAS (§1º do art. 19 da LRF) (II)	3.020.007,99	-
Indenizações por Demissão	-	-
Despesas de Exercícios Anteriores	3.020.007,99	-
DESPESA LÍQUIDA COM PESSOAL (III) = (I-II)	63.764.147,77	163.661,31
DESPESA TOTAL COM PESSOAL - DTP (IV) = (III a + III b)	63.927.809,08	

<u>APURAÇÃO DO CUMPRIMENTO DO LIMITE LEGAL</u>	VALOR
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA – RCL (V)	10.259.232.169,75
% DA DESPESA TOTAL COM PESSOAL – DTP sobre a RCL (VI) = (IV/V)*100	0,623
LIMITE MÁXIMO (incisos I, II e III do art. 20 da LRF) – 1,300 %	133.370.018,21
LIMITE PRUDENCIAL (parágrafo único do art. 22 da LRF) – 1,235 %	126.701.517,30

FONTE: Os dados da Receita Corrente Líquida foram fornecidos pela Secretaria de Estado da Fazenda em 28 de maio de 2012.

Nota:

Na Despesa Bruta com Pessoal, Pessoal Ativo:

- a) na coluna Despesas Executadas – Inscritas em Restos a Pagar Não Processados, foi desconsiderado o montante de R\$ 6.331,48 (seis mil e trezentos e trinta e um reais e quarenta e oito centavos), decorrente de cancelamentos de restos a pagar inscritos em dezembro de 2011 e consideradas como despesa realizada no encerramento do exercício por força do inciso II do art. 35 da Lei 4.320/64, procedidos no primeiro quadrimestre de 2012.

Considerando que as despesas com inativos e pensionistas relativas ao **1º quadrimestre de 2012** não foram incluídas nos Demonstrativos da Despesa com Pessoal do Poder Executivo referente ao mesmo período fiscal, conclui-se que os Poderes Legislativo e Judiciário, o Ministério Público e o Tribunal de Contas não computavam nem divulgavam seus gastos com inativos e pensionistas, mantendo-os à margem do que preceitua a Lei de Responsabilidade Fiscal, inviabilizando, com isso, o exercício do controle social.

⁸³ Disponível em:

http://www.tce.es.gov.br/portais/Portais/14/Arquivos/Relatorios%20Gestao%20Fiscal/RGF_art%2055_I_a%20_1q_2012.pdf
Acesso em: 18 de setembro de 2015.

O Tribunal de Contas não incluiu no campo “DESPESAS NÃO COMPUTADAS (§ 1º do art. 19 da LRF) (II)” a linha “Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados”.



No que diz respeito à menção feita pelo Poder Executivo aos art. 18, 19 e 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal, além da primorosa análise desses dispositivos realizada pela PGE no parecer encartado ao Processo SEP 64634051, seu enfrentamento já foi objeto dos itens anteriores deste parecer ministerial, procedido à luz do que preconiza o Manual de Demonstrativos Fiscais, 6ª edição, válido para 2015, publicado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

Por fim, no que tange ao último fundamento lançado na Nota Explicativa nº 7, este *Parquet* de Contas desconhece a existência de orientação emanada pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) que desautorize a aplicação das orientações contidas no seu próprio Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF) e que ampare a metodologia de cálculo adotada pelo Poder Executivo na apuração das despesas com inativos e pensionistas constante no seu Demonstrativo da Despesa com Pessoal, no sentido de excluir a responsabilidade fiscal dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e do Tribunal de Contas em relação às despesas com seus inativos e pensionistas vinculados ao regime próprio de previdência social (RPPS), transferindo-a para o Poder Executivo.

3 CONCLUSÃO

Postas essas premissas fáticas e jurídicas,

CONSIDERANDO que o Demonstrativo da Despesa com Pessoal publicado pelo Poder Legislativo estadual no Relatório de Gestão Fiscal (RGF) do 1º quadrimestre de 2015⁸⁴ encontra-se fora do padrão estabelecido pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), não contemplando todas as linhas previstas no modelo padronizado constante na 6ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), conforme se constata mediante comparação entre o Demonstrativo publicado pelo Poder Legislativo (fl. 3) e o Demonstrativo elaborado pela Área Técnica do TCEES (fl. 22), circunstância que pode induzir o controle social a conclusões distorcidas, na medida

⁸⁴ O RGF do 1º quadrimestre de 2015 adota o período de apuração compreendido entre os meses de maio de 2014 e abril de 2015.



em que não evidencia todas as espécies de despesa com pessoal, passíveis de inclusão e de dedução;

CONSIDERANDO que, para fins fiscais, o art. 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal⁸⁵ (LRF) define despesa total com pessoal como 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, na qual se inclui, indubitavelmente, o aporte mensal para cobertura do déficit financeiro do RPPS;

CONSIDERANDO que os itens 1 e 3 da Decisão TC 006/2001, prolatada em 26/06/2001⁸⁶, autorizou a transferência para o Poder Executivo estadual da responsabilidade fiscal dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e do próprio Tribunal de Contas em relação às despesas com seu pessoal inativo e pensionistas vinculados ao regime próprio de previdência social (RPPS), permitindo a exclusão indevida de gastos com pessoal para fins de aferição dos limites previstos no art. 20, inciso II, da Lei de Responsabilidade Fiscal⁸⁷, em desacordo com o art. 18 da LRF;

⁸⁵ Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

§ 1º Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como "Outras Despesas de Pessoal".

§ 2º A despesa total com pessoal será apurada somando-se a realizada no mês em referência com as dos onze imediatamente anteriores, adotando-se o regime de competência.

⁸⁶ Este *Parquet* de Contas não conseguiu obter informações acerca da data de publicação da Decisão TC 006/2001.

⁸⁷ Art. 20. A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais:

[...]

II - na esfera estadual:

a) 3% (três por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Estado;
b) 6% (seis por cento) para o Judiciário;
c) 49% (quarenta e nove por cento) para o Executivo;
d) 2% (dois por cento) para o Ministério Público dos Estados;



CONSIDERANDO que a interpretação atualmente conferida pelo TCEES ao art. 3º da Resolução TC 189/2001⁸⁸ autoriza os Poderes Legislativo e Judiciário, o Ministério Público e o próprio Tribunal de Contas a não divulgar à sociedade as despesas com seus servidores inativos e pensionistas vinculados ao regime próprio de previdência social (RPPS), bem como a não computar essas despesas no cálculo dos seus respectivos limites de gastos com pessoal, procedimento que desatende os comandos normativos contidos nos art. 18, 19 e 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como ignora as diretrizes da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) constantes do seu Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF);

CONSIDERANDO que a combinação entre a Decisão TC 006/2001 e a Resolução TC 189/2003, ao autorizar o descumprimento dos normativos da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), notadamente as diretrizes do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), permite que o Demonstrativo da Despesa com Pessoal publicado pelos Poderes Legislativo e Judiciário, pelo Ministério Público e pelo próprio Tribunal de Contas não contabilize nem demonstre as despesas brutas e dedutíveis com seus servidores inativos e pensionistas vinculados ao regime próprio de previdência social (RPPS), impossibilitando, por conseguinte, o conhecimento dos valores reais da despesa com pessoal para fins de aferição dos limites estabelecidos no art. 20, inciso II, da LRF;

CONSIDERANDO a superveniência da Portaria MPS 509/2013⁸⁹ e da Portaria STN 533/2014⁹⁰ – portanto posteriores à Decisão TC 006/2001 e à Resolução TC 189/2003 – as quais padronizaram a metodologia de cálculo e o formato do Demonstrativo da Despesa com Pessoal que integra o Relatório de Gestão Fiscal (RGF) dos Poderes e Órgãos autônomos, circunstância que compele esta Corte de Contas a revisar seu posicionamento em relação às referidas decisão e resolução

⁸⁸ Art. 3º. Os benefícios previdenciários a serem custeados pelo Fundo de Previdência dos Servidores Públicos Estaduais – FUNPES serão classificados e contabilizados, junto ao FUNPES, como Outras Despesas Correntes, conta 3.3.3.9.0.01, conforme indicação contida na Portaria do Ministério da Previdência Social nº 916, de 17 de julho de 2003, não repercutindo nos gastos com pessoal dos demais Órgãos e Poderes.

⁸⁹ Disponível em: <http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/66/mps/2013/509.htm>. Acesso em: 11 set. 2015.

⁹⁰ Disponível em: https://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/471139/CPU_MDF_6_edicao_versao_24_04_2015.pdf/d066d42d-14c0-454b-9ab8-6386c9f7b0f8. Acesso em: 17 set. 2015.



com a finalidade de adequar sua metodologia de cálculo ao padrão nacionalmente estabelecido pela STN;

CONSIDERANDO a prerrogativa funcional do corpo técnico do TCEES para propor a revisão das resoluções e decisões desta Corte de Contas visando adequá-las à nova disciplina jurídica introduzida por **instrumentos normativos supervenientes** – a exemplo da Portaria MPS/2013 e da Portaria STN 533/2014 em relação à Decisão TC 006/2001 e à Resolução TC 189/2003 – ou até mesmo com fundamento em jurisprudência não vinculante emanada por tribunal judiciário superior, abalizada por entendimento doutrinário⁹¹;

CONSIDERANDO que o Poder Executivo estadual incluiu em seu Demonstrativo da Despesa com Pessoal do 1º quadrimestre de 2015 as despesas com inativos e pensionistas dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e do Tribunal de Contas, fundamentando sua metodologia de cálculo em parecer jurídico emitido pela Procuradoria Geral do Estado (PGE), o qual **desautoriza expressamente “a transferência, ao Executivo, de despesa que não lhe é afeta”**, consistindo em erro que afeta a exatidão e clareza das informações publicadas;

CONSIDERANDO a intrínseca e indissociável relação existente entre o procedimento de excluir as despesas com inativos e pensionistas dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e do Tribunal de Contas para incluí-las nas despesas com pessoal do Poder Executivo, prática “condominial” considerada irregular pela própria Procuradoria Geral do Estado (PGE) no parecer exarado no Processo SEP 64634051;

⁹¹ No Processo TC 6755/2015, autuado como Consulta nesta Corte de Contas, o auditor de controle externo subscritor da Orientação Técnica de Consulta OTC 40/2015, no lícito exercício de sua independência funcional (vide art. 7º, § 3º da Lei Complementar estadual 622/2012 e Norma de Auditoria Governamental NAG 3300 e seguintes), ao detectar novos posicionamentos jurisprudencial (do Superior Tribunal de Justiça – STJ) e doutrinário que, ao seu juízo, justificavam a revisão de decisão normativa (Decisão TC 293/2012, prolatada em sede de Estudo de Caso Especial), propôs a revisão da citada decisão no sentido de harmonizá-la com a novel interpretação conferida à Constituição Federal que melhor satisfaz o interesse público.

Portanto, considerando que entendimentos doutrinário e jurisprudencial não vinculante podem subsidiar a propositura de revisão de decisões normativas no âmbito do TCEES, por muito mais razão a alteração de diplomas normativos federais – a exemplo da Portaria MPS 509/2013 e da Portaria STN 533/2014 – enseja pelo menos a reabertura das discussões acerca da possibilidade de revogação de atos normativos expedidos por este órgão de controle externo há mais de uma década (Decisão TC 006/2001, embasada na Lei Complementar federal 96/1999, sendo esta revogada pela Lei Complementar federal 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal; e Resolução TC 189/2003, fundamentada na Portaria MPS 916/2003, a qual foi revogada posteriormente pela Portaria MPS 509/2013), os quais se mostram em desacordo com a atual disciplina jurídica que rege a matéria.



CONSIDERANDO que, dentre outros motivos, o Ministério Público de Contas pugnou pela desaprovação da prestação de contas anual do governador, referente ao exercício financeiro de 2014, em razão da inclusão indevida nos Demonstrativos da Despesa com Pessoal do Poder Executivo estadual de parte das despesas com pessoal dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e do Tribunal de Contas, especificamente o aporte para cobertura do déficit financeiro do regime próprio de previdência social (RPPS), procedimento que afronta os art. 54 e 55, inciso I, alínea “a”, da Lei de Responsabilidade Fiscal⁹², ocasionado, dentre outras consequências, a **apuração fictícia e irreal das despesas totais com pessoal**, as quais, com as respectivas publicações dos Relatórios de Gestão Fiscal (RGF) dos referidos Poderes e Órgãos, esvaziam a eficácia dos relevantes instrumentos de fiscalização da gestão fiscal, concernentes ao controle das despesas totais com pessoal, a exemplo da verificação dos exatos limites globais e específicos preconizados pelos artigos 19, inciso II; art. 20, inciso II, alíneas “a”, “b”, “c”, “d”, para fins de emissão de pareceres atinentes aos limites de alerta⁹³, nos moldes do art. 59, §1º, inciso II (atingimento de 90% do limite legal), e limites prudenciais, com fulcro no art. 22, § único e incisos do art. 23, todos da LRF⁹⁴, em descompasso com as

⁹² Art. 54. Ao final de cada quadrimestre será emitido pelos titulares dos Poderes e órgãos referidos no art. 20 Relatório de Gestão Fiscal, assinado pelo:

I - Chefe do Poder Executivo;

II - Presidente e demais membros da Mesa Diretora ou órgão decisório equivalente, conforme regimentos internos dos órgãos do Poder Legislativo;

III - Presidente de Tribunal e demais membros de Conselho de Administração ou órgão decisório equivalente, conforme regimentos internos dos órgãos do Poder Judiciário;

IV - Chefe do Ministério Público, da União e dos Estados.

Parágrafo único. O relatório também será assinado pelas autoridades responsáveis pela administração financeira e pelo controle interno, bem como por outras definidas por ato próprio de cada Poder ou órgão referido no art. 20.

Art. 55. O relatório conterá:

I - comparativo com os limites de que trata esta Lei Complementar, dos seguintes montantes:

a) despesa total com pessoal, distinguindo a com inativos e pensionistas;

[...]

⁹³ Como se infere do enunciado do § 1º do art. 59 da LRF (“§ 1º Os Tribunais de Contas alertarão os Poderes ou órgãos referidos no art. 20 quando constatarem:”), a lei introduziu um instrumento novo no universo das competências dos tribunais de contas: o Alerta.

Então, como corolário, compreende-se que o legislador deixou a cargo dos tribunais de contas a fiscalização do cumprimento dos ditames da LRF.

⁹⁴ Art. 19. Para os fins do disposto no caput do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:

[...]

II – Estados: 60% (sessenta por cento);

[...]

Art. 20. A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais:

[...]

II - na esfera estadual:

a) 3% (três por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Estado;

b) 6% (seis por cento) para o Judiciário;



orientações emanadas pela Procuradoria Geral do Estado do Espírito Santo (PGE-ES), pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP);

E CONSIDERANDO, por fim, que o art. 12 da Resolução TC 162/2001⁹⁵ estabelece que o Tribunal de Contas expedirá notificação, em diligência externa, aos chefes dos Poderes e Órgãos quando constatados erros ou omissões nos relatórios ou Demonstrativos que possam afetar sua exatidão e clareza ou induzir a conclusões distorcidas;

O Ministério Público de Contas, divergindo do duto posicionamento da 9ª Secretaria de Controle Externo do TCEES, pugna no sentido de que:

c) 49% (quarenta e nove por cento) para o Executivo;
d) 2% (dois por cento) para o Ministério Público dos Estados;
Art. 59. [...]

[...]

§ 1º Os Tribunais de Contas alertarão os Poderes ou órgãos referidos no art. 20 quando constatarem:

[...]

II - que o montante da despesa total com pessoal ultrapassou 90% (noventa por cento) do limite;

Art. 22. A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 será realizada ao final de cada quadrimestre.

Parágrafo único. Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso:

I - concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição;

II - criação de cargo, emprego ou função;

III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV - provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança;

V - contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias.

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.

§ 1º No caso do inciso I do § 3º do art. 169 da Constituição, o objetivo poderá ser alcançado tanto pela extinção de cargos e funções quanto pela redução dos valores a eles atribuídos. (Vide ADIN 2.238-5)

§ 2º É facultada a redução temporária da jornada de trabalho com adequação dos vencimentos à nova carga horária. (Vide ADIN 2.238-5)

§ 3º Não alcançada a redução no prazo estabelecido, e enquanto perdurar o excesso, o ente não poderá:

I - receber transferências voluntárias;

II - obter garantia, direta ou indireta, de outro ente;

III - contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal.

§ 4º As restrições do § 3º aplicam-se imediatamente se a despesa total com pessoal exceder o limite no primeiro quadrimestre do último ano do mandato dos titulares de Poder ou órgão referidos no art. 20.

95

Art. 12 - Constatado erros ou omissões nos relatórios ou demonstrativos exigidos por esta Resolução que possam afetar sua exatidão e clareza, ou induzir a conclusões distorcidas, o Tribunal de Contas expedirá Notificação, em diligência externa, aos Chefes de Poderes ou Órgãos.

§ 1º - As autoridades referidas no caput terão prazo máximo de 10 (dez) dias corridos a contar do recebimento da Notificação para proceder as correções indicadas e republicar os relatórios ou demonstrativos alterados, na sua íntegra, pelos mesmos meios de divulgação dos anteriores, assinalando-se com suficiente clareza que se trata de republicação, quais fatos a motivaram e quais alterações foram realizadas.

§ 2º - No prazo máximo de 5 (cinco) dias, a contar do prazo concedido no parágrafo anterior, as alterações deverão ser comunicadas ao Tribunal de Contas, remetendo-se cópia dos relatórios e demonstrativos ajustados.



a) **Preliminarmente**, mediante revisão do posicionamento desta Corte de Contas, seja reconhecida a atual inaplicabilidade dos itens 1 e 3 da Decisão TC 006/2001⁹⁶, por autorizar a transferência de parte da responsabilidade fiscal dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e do próprio Tribunal de Contas para o Poder Executivo estadual, impossibilitando, com isso, o conhecimento dos valores reais da despesa com pessoal para fins de aferição dos limites previstos no art. 20, inciso II, da Lei de Responsabilidade Fiscal⁹⁷. Por conseguinte, seja expedida Notificação ao chefe do **Poder Legislativo do Estado do Espírito Santo** para que republique o Demonstrativo da Despesa com Pessoal, referente ao 1º quadrimestre de 2015, promovendo sua adequação de modo a acrescentar na linha “Pessoal Inativo e Pensionistas” o valor correspondente ao total dos benefícios previdenciários relativo a todos os seus servidores inativos e pensionistas vinculados ao regime próprio de previdência social (RPPS), efetuando as respectivas deduções na linha “Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados”, quando cabíveis, e recalculando o limite de despesa com pessoal na forma como estabelecida no Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF) da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), considerando a inclusão do respectivo aporte financeiro, além de informar, em sede de nota explicativa, que a linha “Pessoal Inativo e Pensionistas” inclui o valor de R\$ 6.436.188,66, atinente a despesas com o extinto Instituto de Previdência dos Deputados Estaduais (IPDE);

⁹⁶ 1 – Considerar excluído dos gastos com pessoal os valores despendidos com inativos, que obtiveram essa condição até a data de 03/05/2000, vinculados aos Poderes Legislativo, Poder Judiciário, Ministério Público Estadual e Tribunal de Contas do Estado.

[...]

3 – Os gastos com inativos, até a publicação da Lei Complementar 101/00, independentemente da vinculação com o Poder ou órgão em regime especial, serão computados juntamente com o Poder Executivo, dentro dos limites fixados pelas chamadas Leis Camata I e II.

⁹⁷ Art. 20. A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais:

[...]

II - na esfera estadual:

- a) 3% (três por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Estado;
- b) 6% (seis por cento) para o Judiciário;
- c) 49% (quarenta e nove por cento) para o Executivo;
- d) 2% (dois por cento) para o Ministério Público dos Estados;



- b) **Preliminarmente**, mediante revisão do posicionamento desta Corte de Contas, seja conferida interpretação conforme a Lei de Responsabilidade Fiscal ao art. 3º da Resolução TC 189/2001, de modo a afastar qualquer interpretação que autorize os Poderes Legislativo e Judiciário, o Ministério Público e o próprio Tribunal de Contas a não incluir em seus Demonstrativos da Despesa com Pessoal os respectivos gastos com inativos e pensionistas vinculados ao regime próprio de previdência social (RPPS). Por conseguinte, seja expedida Notificação ao chefe do **Poder Legislativo do Estado do Espírito Santo** para que republique o Demonstrativo da Despesa com Pessoal, referente ao 1º quadrimestre de 2015, promovendo sua adequação de modo a acrescentar à linha “Pessoal Inativo e Pensionistas” o valor correspondente ao total dos benefícios previdenciários referente a todos os seus servidores inativos e pensionistas vinculados ao regime próprio de previdência social (RPPS), efetuando as respectivas deduções na linha “Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados”, quando cabíveis, e recalculando o limite de despesa com pessoal na forma como estabelecida no Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF) da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), considerando a inclusão do respectivo aporte financeiro, além de informar, em sede de nota explicativa, que a linha “Pessoal Inativo e Pensionistas” inclui o valor de R\$ 6.436.188,66, referente às despesas no período com o extinto Instituto de Previdência dos Deputados Estaduais (IPDE);
- c) Como consectário lógico e indissociável do acolhimento da preliminar que questiona a legalidade da transferência de parte da responsabilidade fiscal dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e do Tribunal de Contas para o Poder Executivo, seja expedida Notificação ao chefe do **Poder Executivo do Estado do Espírito Santo** para que adeque o cômputo das despesas com inativos e pensionistas no seu Demonstrativo da Despesa com Pessoal à metodologia de cálculo constante no Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF) da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e ao parecer da Procuradoria Geral do Estado (PGE) exarado no Processo SEP 64634051,



excluindo de sua responsabilidade as despesas com inativos e pensionistas vinculados ao regime próprio de previdência social (RPPS) dos demais Poderes e Órgãos;

- d) Seja dado cumprimento ao disposto no item 2 da Decisão TC 006/2001⁹⁸, segundo o qual as despesas com servidores que passaram para a condição de inativo após a publicação da Lei Complementar federal 101/00, Lei de Responsabilidade Fiscal, ocorrida em 05/05/2000, devem ser computadas e demonstradas integralmente junto ao Poder ou Órgão que concedeu a aposentadoria, adequando sua interpretação ao art. 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal, ao procedimento de transferência do aporte financeiro previsto na Nota Técnica 633/2011 e aos demais normativos da Secretaria do Tesouro Nacional (STN);
- e) Com fundamento no art. 207, inciso IV, da Resolução TC 261/2013⁹⁹, seja expedida determinação ao chefe do **Poder Legislativo do Estado do Espírito Santo** para que passe a publicar uma única versão padronizada do Demonstrativo da Despesa com Pessoal no Diário Oficial dos Poderes do Estado e em seu portal da transparência, observando o modelo de diagramação prescrito no Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF) da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e promovendo a inclusão de todas as linhas que integram os campos “Despesa Bruta com Pessoal (I)”¹⁰⁰ e “Despesas Não Computadas (§ 1º do art. 19 da LRF) (II)”¹⁰¹, preenchendo-as

⁹⁸ 2 – As despesas com servidores que passaram, ou vierem a passar para a condição de inativo, após a publicação da Lei Complementar 101/00, deverão ser computadas integralmente junto ao Poder ou órgão que concedeu sua aposentadoria.

⁹⁹ Art. 207. Ao apreciar processo relativo à fiscalização, o Relator ou o Tribunal:

[...]

IV - **determinará** a adoção de providências corretivas por parte do responsável ou de quem lhe haja sucedido, no prazo de até trinta dias, quando verificadas tão somente falhas de natureza formal ou outras impropriedades que não ensejem a aplicação de multa ou que não configurem indícios de débito, decidindo pelo arquivamento ou apensamento do processo às respectivas contas, sem prejuízo das demais providências;

V - **recomendará** ao responsável, ou a quem lhe haja sucedido, a adoção de providências, quando verificadas oportunidades de melhoria de desempenho, e arquivamento ou apensamento do processo às respectivas contas, sem prejuízo do monitoramento do cumprimento das recomendações;

¹⁰⁰ **Linhas:**

Pessoal Ativo;

Pessoal Inativo e Pensionistas; e

Outras despesas de pessoal decorrentes de contratos de terceirização (§ 1º do art. 18 da LRF).

¹⁰¹ **Linhas:**

Indenizações por Demissão e Incentivos à Demissão Voluntária;

Decorrentes de Decisão Judicial de período anterior ao da apuração;



com um traço caso não apresentem valores, de modo a facilitar ao cidadão a compreensão das informações demonstradas;

- f) Prestigiando o controle social, expeça recomendação ao chefe do **Poder Legislativo do Estado do Espírito Santo** para que passe a disponibilizar em seu portal da transparência, em formato aberto e conforme definição constante no portal brasileiro de dados abertos¹⁰², arquivo contendo base de dados extraída do Sistema Integrado de Gestão Financeira do Espírito Santo (SIGEFES) com os registros contábeis individualizados referentes às despesas com pessoal brutas e não computadas (§ 1º do art. 19 da LRF), de modo a permitir que o cidadão, servindo-se do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF) da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e demais normas correlatas, possa aferir, de forma independente e por seus próprios meios, a metodologia empregada no cálculo dos valores demonstrados no Relatório de Gestão Fiscal (RGF), possibilitando o contraste com as análises procedidas pelo TCEES e pelo Poder Legislativo;
- g) Considerando que o Demonstrativo da Despesa com Pessoal do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo também carece de ajustes, seja promovida a sua adequação ao padrão de diagramação e à metodologia de cálculo constantes no Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF) da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), de modo a incluir à linha “Pessoal Inativo e Pensionistas” o valor correspondente ao total dos benefícios previdenciários referente a todos os seus servidores inativos e pensionistas vinculados ao regime próprio de previdência social (RPPS), efetuando as respectivas deduções na linha “Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados”, quando cabíveis, e recalculando o limite de despesa com pessoal na forma como estabelecida no MDF considerando a inclusão do respectivo aporte financeiro, evitando, com isso, possíveis repercussões em sua prestação de

Decorrentes de Exercícios Anteriores de período anterior ao da apuração; e Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados.

¹⁰² Disponível em: <http://dados.gov.br/dados-abertos/>. Acesso em: 9 set. 2015.



contas anual, submetida à apreciação do Poder Legislativo estadual na forma do art. 71, § 4º, da Constituição Estadual¹⁰³;

- h) Por fim, considerando a ausência de padronização constatada no Demonstrativo da Despesa com Pessoal do **Poder Legislativo do Estado do Espírito Santo**, seja incluída na metodologia de análise do TCEES consulta aos portais de transparência dos Poderes e Órgãos estaduais e municipais¹⁰⁴, com o intuito de verificar a adequação da publicidade conferida aos instrumentos de transparência, controle e fiscalização previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal – Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) e Relatório de Gestão Fiscal (RGF) –, nos termos do art. 48 da LRF¹⁰⁵, em especial a observância quanto ao formato padronizado e à metodologia de cálculo estabelecida pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) no Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF);

Vitória, 02 de outubro de 2015.

HERON CARLOS GOMES DE OLIVEIRA
Procurador Especial de Contas

¹⁰³ Art. 71 O controle externo, a cargo da Assembléia Legislativa ou da Câmara Municipal, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado ao qual compete:

[...]

§ 4º O Tribunal de Contas, trimestral e anualmente, encaminhará relatório de suas atividades à Assembleia Legislativa, à qual prestará contas, cabendo a sua comissão específica de caráter permanente, prevista no artigo 151, deliberar sobre as contas prestadas. (Redação dada pela EC nº 63, de 30.11.2009 – DOE 2.12.2009).

¹⁰⁴ Destes em relação aos demonstrativos que integram o Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) e o Relatório de Gestão Fiscal (RGF), principalmente por não serem encaminhados ao TCEES em meio físico, circunstância que, salvo melhor juízo, desatende a Lei de Responsabilidade Fiscal por não permitir que o órgão de controle externo verifique se os documentos publicados no veículo de comunicação oficial, ou disponibilizados em seu portal da transparência, encontram-se de acordo com o modelo padronizado pela Secretaria do Tesouro Nacional.

¹⁰⁵ Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.
[...]