

PARECER PRÉVIO TC-066/2017 - PLENÁRIO

- PROCESSO** - TC-3139/2017 (APENSOS: TC-00878/2016-7, TC-00880/2016-4, TC-01081/2017-7, TC-02211/2016-1, TC-03948/2016-4, TC-03949/2016-9, TC-04733/2016-4, TC-05245/2016-5, TC-08518/2016-1, TC-08519/2016-6, TC-08812/2016-2 E TC-10340/2016-7)
- JURISDICIONADO** - GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
- ASSUNTO** - PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL
- RESPONSÁVEL** - PAULO CÉSAR HARTUNG GOMES
- INTERESSADO** - ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

EMENTA

PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL – EXERCÍCIO DE 2016 – REJEITAR PRELIMINAR – APROVAÇÃO – DETERMINAÇÕES – RECOMENDAÇÕES – NOTIFICAÇÃO – DAR CIÊNCIA – MONITORAR – ARQUIVAR.

O EXMO. SR. CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER:

1 RELATÓRIO

Tratam os autos da Prestação de Contas Anual do Governador do Estado do Espírito Santo, sob a responsabilidade do Excelentíssimo Senhor Governador **Paulo César Hartung Gomes**, referente ao exercício de 2016, encaminhada a este Tribunal de Contas pela augusta Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo para emissão de Parecer Prévio, em consonância com o disposto no art. 71, I da Constituição Estadual.

É competência exclusiva da Assembleia Legislativa, conforme inciso XI do art. 56 da Constituição Estadual, o julgamento das contas prestadas pelo Governador do Estado e do Tribunal de Contas apreciar, mediante parecer prévio de caráter eminentemente técnico que, apesar de ter como objetivo orientar o julgamento pela Assembleia, não vincula a sua decisão.

Fui designado Relator das presentes contas, nos termos da Decisão Plenária TC 03, de 26 de janeiro de 2016, publicada no Diário Oficial Eletrônico deste Tribunal em 27 de janeiro de 2016, nos termos do art. 107 do Regimento Interno deste Tribunal.

Usando da competência regimental¹, indiquei os seguintes servidores desta casa para comporem a comissão técnica específica para a análise das contas do governador, mediante portaria² do Presidente, Conselheiro Sérgio Aboudib Ferreira Pinto: Robert Luther Salviato Detoni (coordenador); Acyr Rodrigues Pereira Junior; Beatriz Augusta Simmer; Claudia Cristina Mattiello; Cristiane Pereira de Souza; Gustavo Franco Correa; Jane Nascimento Costa Pinheiro; José Carlos Viana Gonçalves; Maria de Fátima Souza Barros; Mariza de Souza Macedo; Paulo Ferreira Lemos; Paulo Roberto das Neves.

Além dos servidores que compuseram a Comissão Técnica regimentalmente constituída, agregaram aos trabalhos de forma brilhante os servidores: Diego Henrique Ferreira Torres; Julia Sasso Alighieri, Simone Reinholz Velten, Luís Filipe Vellozo Nogueira de Sá e Paula Rodrigues Sabra.

A todos servidores acima mencionados, presto meus sinceros agradecimentos pelo dedicado trabalho realizado com competência, eficácia e eficiência, razão pela qual submeto ao Plenário a deliberação quanto a anotação de elogio na ficha funcional dos servidores que integram a Comissão Técnica de Análise das Contas do Governo do Estado do Espírito Santo. Dedico, também, agradecimento especial a todos os servidores do meu gabinete.

¹ Artigo 112 do Regimento Interno do TCEES (Resolução TC 261/2013).

² Portaria N 61 de 12 de setembro de 2016 (DOEL-TCEES 13/09/2016), alterada pela Portaria N 73 de 10 de novembro de 2016 (DOEL-TCEES 11/11/2016).

O trabalho da Comissão Técnica iniciou com o pré-planejamento das atividades entre os meses de junho e julho de 2016 e a consolidação do planejamento e plano de fiscalização entre os meses de agosto e novembro de 2016. Em 6 de dezembro de 2016, na 43ª Sessão Ordinária do Plenário, foi apresentado ao Plenário o “Plano de Fiscalização das Contas do Governador do Estado do Espírito Santo – Exercício 2016” com o respectivo cronograma de trabalho, conforme artigo 110 do RITCEES³.

A gestão fiscal relativa ao exercício de 2016 foi analisada mediante quatro processos de acompanhamento que compreenderam os períodos de janeiro/junho (TC 4733/2016), janeiro/agosto (TC 5948/2016), janeiro/outubro (TC 8812/2016) e janeiro/dezembro (TC 205/2017), permitindo uma análise tempestiva da execução orçamentária. O conteúdo envolveu o planejamento governamental (PPA, LDO e LOA), o relatório resumido de execução orçamentária (RREO) e o relatório de gestão fiscal (RGF).

O monitoramento das deliberações do Parecer Prévio 053/2016 – Plenário (contas do governador de 2015) ocorreu no início de 2017, com visita *in loco*, e foi relatado no Processo TC 1081/2017, constando o resultado em seção própria do Relatório Técnico das Contas do Governador do Estado do Espírito Santo – RT 449/2017.

As fiscalizações dos aspectos contábeis e previdenciários se desenvolveram no início do ano de 2017, *in loco*, antes e durante a entrada das contas neste Tribunal, e os resultados compõem o conteúdo de seções Relatório Técnico das Contas do Governador do Estado do Espírito Santo – RT 449/2017.

Alguns processos, autuados em 2016, ainda seguiram o formato físico, e outros, somente o formato eletrônico, consolidando a evolução do mecanismo de autuação deste Tribunal. O processo das contas do governador de 2016, e seus apensos, constitui a primeira experiência desta Corte na autuação totalmente eletrônica desses autos.

A Prestação de Contas foi encaminhada pelo Governador do Estado à Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo, em cumprimento à exigência estabelecida

³ Art. 110. Os trabalhos voltados à instrução das contas a que se refere este Capítulo observarão as diretrizes propostas pelo Relator, bem como o plano de fiscalização.

no artigo 91, XVIII e do artigo 56, inciso XI da Constituição Estadual (Mensagem nº 72/2017).

O Presidente da Assembleia Legislativa, Excelentíssimo Senhor Deputado Estadual Erick Cabral Musso, encaminhou as presentes contas no dia 24 de maio de 2017, autuada no Processo TC 3139/2017. A documentação contém, essencialmente, o Balanço Geral do Estado, composto pelas Demonstrações Contábeis Consolidadas, e o relatório do órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo.

Em seguida, a SecexGoverno elaborou a Análise Inicial de Conformidade nº 00011/2017-4, concluindo nos seguintes termos:

Os arquivos relacionados na mensagem de encaminhamento da prestação de contas anual do jurisdicionado estão devidamente gravados na mídia digital que acompanha a mensagem protocolizada, e que atendem às exigências estabelecidas no Anexo 01 da IN TC 28/2013 e suas alterações.

As características dos arquivos digitais atendem às especificações técnicas mínimas aceitáveis, especificamente para o exercício a que se refere esta prestação de contas. Conforme Nota Técnica Segex nº 003/2016, o processo encontra-se apto para análise técnica na forma regimental.

Na sequência, a Comissão Técnica de Análise das Contas do Governador do Estado do Espírito Santo analisou os documentos que integram os presentes autos, em atendimento aos dispositivos constitucionais e demais textos legais pertinentes e, após minucioso exame e circunstanciado relatório, opinou no sentido de que seja emitido Parecer Prévio à Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo recomendando a **aprovação** da Prestação de Contas Anual do Governador do Estado do Espírito Santo, sob a responsabilidade do Senhor Paulo César Hartung Gomes, relativas ao exercício de 2016, com **determinações e recomendações** conforme Relatório Técnico das Contas do Governador do Estado do Espírito Santo – RT 449/2017.

A área técnica, registra que ocorreram limitações de escopo na finalização dos trabalhos, principalmente relacionadas à suspensão da eficácia de algumas deliberações constantes no Parecer Prévio TC 053/2016 – Plenário (Prestação de Contas do Governador de 2015 – Processo TC 3532/2016), objeto do Recurso de Reconsideração interposto pelo Governo do Estado (Processo TC 6290/2016) que aguarda apreciação pelo Pleno desta Corte.

A Comissão Técnica elaborou o conteúdo da análise e organizou o relatório em sete seções, a seguir sintetizadas:

Na seção um, consta uma síntese sobre **o desempenho da economia internacional, brasileira e do Espírito Santo em 2016**, destacando alguns dos principais dados macroeconômicos e socioeconômicos que delimitaram o contexto em que o governo precisou atuar. São apresentados dados sobre a atividade econômica, como taxa de inflação, nível de emprego e salários, produto interno bruto, comércio exterior, desempenhos setoriais, entre outros assuntos.

A seção dois apresenta a **Avaliação do Parecer Conclusivo do Controle Interno** sobre sua conformidade com o disposto no Anexo 11 da Instrução Normativa TC 33/2014. Relata, também, o resultado do levantamento realizado no Controle Interno do Estado.

A seção três contém a **análise dos principais instrumentos de planejamento e orçamento** – Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA), bem como do acompanhamento da gestão fiscal e orçamentária realizado em 2016. Apresenta o diagnóstico da transparência na gestão fiscal dos Poderes. Verifica, também, o cumprimento dos limites constitucionais da saúde e educação.

A quarta seção trata da **gestão previdenciária e apresenta os regimes previdenciários a que os servidores estaduais estão vinculados e seus aspectos conceituais**, bem como o histórico da legislação previdenciária estadual. Realiza um diagnóstico do Fundo Financeiro e uma abordagem das diferentes características das massas de segurados que compõem os Poderes

do Estado. Demonstra os principais motivos que podem explicar as constantes elevações no déficit atuarial do Fundo Financeiro. Analisa o equilíbrio financeiro de curto prazo e o equilíbrio atuarial de longo prazo.

A quinta seção apresenta o **resultado da análise das Demonstrações Contábeis Consolidadas que compõem o Balanço Geral do Estado**, com intuito de verificar se essas refletem, nos aspectos relevantes, a situação patrimonial do Estado em 31/12/2016 e os resultados patrimonial, financeiro e orçamentário do exercício.

Na seção seis, é apresentado o **resultado do monitoramento das providências adotadas pelo governo em atendimento às recomendações e determinações exaradas nas contas do governador referentes ao exercício de 2015**.

A seção sete faz uma **sinopse da análise das seções anteriores e apresenta a proposta de encaminhamento**, formulando recomendações com o objetivo de contribuir para as boas práticas administrativas do Poder Executivo estadual, bem como determinações para o exato cumprimento da lei.

Os autos foram encaminhados ao Ministério Público Especial de Contas, no dia 22/06/2017, bem como enviado cópia do relatório técnico ao conselheiro presidente e demais conselheiros conforme determina o art. 114 do Regimento Interno desta Corte⁴.

Desta forma, exarou parecer, da lavra do Excelentíssimo Procurador-Geral, Dr. Luiz Henrique Anastácio da Silva, oportunidade em que opinou pela emissão de Parecer Prévio nº 03164/2017-4 recomendando a **Aprovação das Contas com Ressalvas**.

É o relatório.

⁴ **Art. 114.** Encerrada a fase instrutória, o Relator determinará a juntada do relatório técnico aos autos e a distribuição de cópias ao Presidente e aos demais Conselheiros, devendo, em seguida, encaminhar o processo ao Ministério Público junto ao Tribunal para emissão de parecer escrito no prazo de sete dias corridos. **Parágrafo único.** Após a emissão do parecer do Ministério Público junto ao Tribunal, os autos serão conclusos ao Relator.

2 FUNDAMENTAÇÃO

O extenso e relevante volume de informações contidas na análise técnica da Prestação de Contas Anual do Governador do Estado encontra-se no Relatório Técnico das Contas do Governador do Estado do Espírito Santo – RT449/2017. Consiste em um trabalho muito bem fundamentado, **que adoto como razão de decidir, passando a integrar o presente voto**, mas com as considerações que serão pontuadas neste voto.

No que concerne ao Parecer Ministerial nº 03164/2017-4 corroboro parcialmente a fundamentação nele exarada. Discordo quanto emissão do Parecer Prévio pela Aprovação das Contas com Ressalva, pelos motivos que adiante passarei a expor.

Assim, destaco alguns aspectos que considero relevantes no âmbito dos capítulos constantes do Relatório Técnico - RT449/2017. Registro que as tabelas, gráficos e figuras utilizadas neste voto mantêm as numerações e fontes referidas do Relatório Técnico.

2.1 CENÁRIO ECONÔMICO

A Comissão Técnica das Contas do Governador analisou o cenário econômico mundial, brasileiro e do Estado do Espírito Santo, com destaque para:

No cenário internacional, o ano de 2016 foi caracterizado por uma série de fatores que ainda imputam alto grau de incerteza à economia global. As principais economias do mundo se encontram em trajetórias divergentes quanto ao nível de atividade.

O Brasil vem passando por uma das mais graves crises econômicas da sua história. Os dados de 2016 confirmaram a expectativa de uma forte queda da atividade econômica para o país. O PIB (Produto Interno Bruto) brasileiro caiu -3,6% em 2016, a segunda maior queda desde 1990. A primeira foi em 2015 com -3,8%.

A crise foi generalizada e os três setores que entram no cálculo do PIB nacional recuaram no ano: agropecuária (-6,6%), indústria (-3,8%) e serviços (-2,7%). Foram

fechados 1,32 milhão de postos de trabalho em 2016 no Brasil. Foi o segundo pior resultado da série histórica iniciada em 2002, ficando apenas atrás dos 1,54 milhão de postos perdidos em 2015;

No Espírito Santo, segundo informações divulgadas pelo Instituto Jones Santos Neves, registrou-se uma queda de 12,2% no PIB em 2016, alcançando a cifra de R\$ 133,7 bilhões, reflexo não só de alguns acontecimentos em nível de Brasil, como também, de outros que prejudicaram diretamente a economia do Espírito Santo, tais como: a suspensão das atividades da Samarco em novembro de 2015 e a maior crise hídrica do Estado dos últimos 80 anos.

Os capixabas amargaram uma queda de 18,8% na produção industrial. O Brasil teve uma retração de 6,6%. No setor de serviços, registrou queda de -8,0% frente a uma média nacional de -5,0%. O comércio varejista ampliado no ES teve uma queda de 15% frente à média nacional de 8,7%. Na comparação entre as unidades federativas em 2016, o ES aparece com o segundo pior desempenho nas vendas do varejo.

Embora o contexto de 2016 tenha sido bastante negativo, um esboço de recuperação pode ser visualizado no avanço de 1,6% da atividade econômica capixaba no último trimestre de 2016 na comparação entre trimestres consecutivos, livre das influências sazonais. O resultado reverteu uma sequência de sete quedas consecutivas (Gráfico 1.2 do RT 449/2017). Esse desempenho pode ser atribuído ao crescimento de 4,9% da Indústria, 3,5% do setor de Serviços e 0,7% do Comércio Varejista Ampliado.

2.2 LEVANTAMENTO SOBRE O CONTROLE INTERNO

Nos termos da Lei Complementar Estadual 621, de 8 de março de 2012 (Lei Orgânica do TCEES), artigo 72, as contas anuais do Governador serão examinadas pelo Tribunal de Contas e deverão estar acompanhadas do relatório e do parecer conclusivo do órgão central do sistema de controle interno, que conterão os elementos indicados em atos normativos do Tribunal.

A Comissão Técnica de Análise das Contas do Governador, ao analisar o Parecer Conclusivo do Controle Interno apresentou as seguintes considerações:

2.2.1 Avaliação dos procedimentos de controle adotados

Os procedimentos de controle adotados pela Administração Pública e avaliados pelo Órgão Central do Sistema de Controle Interno foram elaborados de acordo com o Anexo 11 da IN TC 28/2013, excetuando-se, sete pontos de controle, sendo atendidas, portanto, 91,95% das exigências, elencados no quadro a seguir:

Quadro 2.3 - Procedimentos de Controle não Adotados

Anexo 11 da Instrução Normativa TC 28/2013			
Item	Ponto de Controle não Adotado	Base Legal	Procedimento
Gestão fiscal, financeira e orçamentária			
1	Renúncia de receitas - estimativa de impacto orçamentário-financeiro (Item 3.2.3 do Arquivo-01-22-RELOCI)	LC 101/2000, art. 14.	Avaliar se a concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita foi acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, se atende ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e se observou as disposições contidas nos incisos I e II, do artigo 14, da LRF.
2	Renúncia de receitas - eficácia da concessão ou ampliação do incentivo (Item 3.2.4 do Arquivo 01-22-RELOCI)	LC 101/2000, art. 14, §2º.	Existindo renúncia de receita cuja condição de equilíbrio tenha sido a adoção de medida de compensação, hipótese do inciso II, do artigo 14 da LRF, avaliar se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o caput do artigo 14, só entrou em vigor quando efetivamente foram implementadas as medidas de compensação.
3	Despesa pública - criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa - estimativa de impacto orçamentário-financeiro (Item 3.2.7 do Arquivo 01-22-RELOCI)	LC 101/2000, art. 16.	Havendo criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental com consequente aumento da despesa, avaliar se os atos foram acompanhados de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício e nos dois subsequentes e se foram acompanhados por declaração do ordenador de despesas de que o aumento acarretado teve adequação e compatibilidade orçamentária e financeira com a LOA, com o PPA e com a LDO.
4	Despesa pública - criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa - afetação das metas fiscais (Item 3.2.8 do Arquivo 01-22-RELOCI)	LC 101/2000, art. 17, §3º.	Havendo criação, expansão ou aperfeiçoamento de despesa de caráter continuado, avaliar se foram observadas as condições previstas no artigo 17 §1º da LRF e se os efeitos financeiros decorrentes do ato praticado não afetarão as metas fiscais dos exercícios seguintes e serão compensados por aumento permanente de receitas ou pela redução permanente de despesas.
5	Autorização orçamentária para cobertura de déficit (Item 3.2.1.4 do Arquivo 01-22-RELOCI)	CRFB/88, art. 167, inciso VIII.	Avaliar se houve utilização, sem autorização legislativa específica, de recursos dos orçamentos fiscal e da seguridade social para suprir necessidade ou cobrir déficit de empresas, fundações e fundos, inclusive dos mencionados no art. 165, §5º da CRFB/88.
6	Concessão de privilégios fiscais para empresas públicas ou sociedades de economia mista	CRFB/88, art. 173, §2º.	Avaliar se houve concessão de privilégios fiscais para empresas públicas ou sociedades de economia mista não extensivos ao setor privado.
Limites constitucionais e legais			

7	Operação de crédito - vedações	Resolução nº 40/2001 do Senado Federal, art. 5º	Avaliar se o Estado/Município contratou operação de crédito no exercício, estando impossibilitado de realizar tal operação em decorrência do descumprimento da regra estabelecida pelo artigo 4º da Resolução nº 40/2001 do Senado Federal.
---	--------------------------------	---	---

Fonte: Processo TC 3139/2017 (Arquivo 01-22-RELOCI)

Na comparação do exercício de 2016 com o exercício anterior, observou-se que os pontos de controle relacionados nos itens 1, 2, 4 e 6 do quadro acima, também não foram elaborados de acordo com o Anexo 11 da IN TC 28/2013.

Ressalta-se que no exercício de 2015 também não foram apresentados todos os elementos exigidos no Anexo 11, razão pela qual o Plenário desta Corte de Contas, no Parecer Prévio 53/2016 - Plenário (Processo TC 3532/2016 – Prestação de Contas do Governador de 2015), emitiu a seguinte determinação:

2.3.1 – Que adote as medidas necessárias para que os responsáveis pela elaboração do relatório emitido pelo Órgão Central do Sistema de Controle Interno observem a obrigatoriedade de avaliar todos os procedimentos de controle, elencados na forma do Anexo 11 da Instrução Normativa TC nº 28/2013 (alterada pela IN 33/2014), por ocasião do envio ao TCEES das futuras prestações de contas.

Entretanto, **tal determinação está suspensa em razão de Recurso de Reconsideração interposto pelo Governador do Estado (Processo TC 6290/2016), que, até a data da entrega da presente Prestação de Contas Anual à Assembleia Legislativa (30/04/2017), não havia sido objeto de apreciação pelo Plenário deste Tribunal de Contas.**

Quanto às despesas sem empenho, mencionadas no Parecer Conclusivo do exercício de 2014 (Processo TC 6016/2015 – Prestação de Contas do Governador de 2014), que se encontravam em análise pela Secont no decorrer do exercício de 2015, foi encaminhada cópia do “Relatório Consolidado de Avaliação das despesas sem empenho no exercício de 2014”, protocolizado neste Tribunal sob o número 16911/2016.

2.2.2 Auditorias Realizadas

De acordo com o item 5, fl. 109 do Relatório Técnico de Análise e Avaliação dos Procedimentos Relativos aos Pontos de Controle da Prestação de Contas Anual do Governador do Estado, verifica-se que, com o objetivo de subsidiar a emissão do parecer sobre as contas do exercício de 2016, a Secont realizou auditorias em diversos órgãos e entidades vinculadas à Administração Pública Estadual. A relação das auditorias realizadas foi apresentada no Anexo II, fls. 114/115, do Relatório Técnico que apresenta, ainda, as irregularidades detectadas e as proposições e alertas aos gestores responsáveis.

Assim, constata-se que os itens: 2 – Auditorias realizadas, 3 – Irregularidades constatadas e 4 – Proposições, sugeridos pelo modelo de relatório do Anexo 11 da Instrução Normativa TC 28/2013 (alterada pela IN TC 33/14) foram cumpridos e atendem o ato normativo supramencionado.

2.2.3 Parecer Conclusivo

O item 5 - Parecer Conclusivo - do Anexo 11 da Instrução Normativa TC 28/2013 (alterada pela IN TC 33/2014) exige que o responsável pelo Órgão Central do Sistema de Controle Interno emita opinião conclusiva sobre as demonstrações contábeis e demais peças que integram a Prestação de Contas Anual do Governador do Estado apresentada ao Poder Legislativo. Desta forma, exige-se que o responsável pelo Órgão do Sistema do Controle Interno opine, conclusivamente, se as contas anuais e os demonstrativos contábeis representam “adequadamente”, “adequadamente com ressalvas” ou “inadequadamente” a situação orçamentária, financeira, patrimonial e de gestão fiscal do exercício a que se refere.

Ao se analisar o Parecer Conclusivo sobre as Contas de Governo do exercício de 2016, apresentado pelo Secretário de Estado de Controle e Transparência no arquivo 01-22-RELOC1, verifica-se que, da mesma forma que ocorreu no exercício de 2015, não foi emitida opinião conclusiva sobre a situação das contas e dos demonstrativos apresentados, nos moldes da IN TC 28/2013, limitando-se o

parecer a afirmar que as constatações decorrentes das análises realizadas não maculam a prestação de contas, nos seguintes termos:

Examinamos a prestação de contas anual elaborada sob a responsabilidade do Sr. Paulo Cesar Hartung Gomes, Governador do Estado do Espírito Santo, relativa ao exercício de 2016, e, com base nas análises e auditorias realizadas, em atendimento as diretrizes estabelecidas na IN TCE-ES nº 28/2013, cujas constatações e proposições contidas nas auditorias realizadas se encontram resumidas no Anexo II do Relatório Técnico, pode-se concluir que tais constatações não maculam a referida prestação de contas, ressalvando o limite de escopo descrito nas considerações iniciais do mesmo relatório.

Convém ressaltar que tal constatação já foi objeto de determinação no Parecer Prévio 53/2016 – Plenário (TC 3532/2016 2016 – Prestação de Contas do Governador, exercício de 2015), nos seguintes termos:

2.3.2 – Que adote as medidas necessárias para que, por ocasião do envio ao TCEES das futuras prestações de contas, os responsáveis pela elaboração do Parecer Conclusivo que acompanha o Relatório do Órgão Central de Controle Interno, contenha opinião conclusiva sobre as demonstrações contábeis e as demais peças que integram a prestação de contas sobre exame, na forma defendida pelo item 5 do Anexo 11 da Instrução Normativa TC nº 28/2013 (alterada pela IN 33/2014).

Entretanto, **tal determinação está suspensa em razão de Recurso de Reconsideração interposto pelo Governador do Estado (TC 6290/2016), que, até a data da entrega da presente Prestação de Contas Anual à Assembleia Legislativa (30/04/2017), não havia sido objeto de apreciação pelo Plenário deste Tribunal de Contas.**

Por fim, cabe registrar que na avaliação do ponto de controle “Renúncia de receitas – legislação específica (CRFB/88, art. 150 §6º)”, item 3.2.5 do Relatório Técnico de Análise e Avaliação dos Procedimentos Relativos aos Pontos de Controle do Anexo 11 – IN TC 28/2013, é informado pela Secont que:

Da amostra analisada, verificou-se indícios de incompatibilidade entre o objeto do Termo de Acordo INVEST-ES 358/2015, autorizado pela Resolução INVEST-ES nº 998/2015, alterada pela Resolução INVEST-ES nº 1067/2016, e a aplicação dos recursos oriundos dos incentivos concedidos. O achado de auditoria foi reportado no Relatório Preliminar de Auditoria OSA 012/2017, com as recomendações pertinentes, conforme referido no anexo II deste relatório.

A Comissão Técnica registrou que esse ponto não foi analisado na presente Prestação de Contas Anual, ressaltando que estará sujeito à futura fiscalização por esta Corte de Contas, entretanto o Ministério Público de Contas, em seu parecer nº 03164/2017-4, advertiu quanto a imprescindibilidade da realização da fiscalização por essa Corte de Contas:

Ocorre que, como afirmado no Relatório Técnico 00449/2017-2, esse ponto não foi analisado na presente Prestação de Contas Anual, razão pela qual se torna imprescindível a realização de fiscalização por essa Corte de Contas. Observa-se que, conquanto o corpo técnico tenha fundamentado a necessidade de fiscalizar este apontamento, tal requerimento não integra a proposta de encaminhamento.

Contudo, entendo que não seria prudente nesse momento atribuir qualquer recomendação ou determinação pela realização da fiscalização, uma vez que este tema da renúncia fiscal está sendo tratado no processo TC 2734/2016 (principal), que compõem um conjunto de processos apensados: TC 4055/2013; TC 4149/2013; TC 4054/2013; TC 4305/2013; TC 4217/2013; TC 2626/2013; 3961/2013 e TC 8332/2016, que inclusive consta **Decisão Plenária nº 01495/2017-4** desta Corte de Contas, proferida na 12ª sessão ordinária de 2017 (25/04/2017), no sentido de sobrestar a denúncia relativa às supostas irregularidades decorrentes de renúncia fiscal, até a decisão de mérito na ADI 4935, resguardando, portanto, o princípio da segurança jurídica. Esse posicionamento coaduna com o opinamento técnico, que não se eximiu de sujeitar o ponto à futura fiscalização.

2.3 PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO FISCAL

Esta seção apresenta a análise dos principais instrumentos de planejamento e orçamento: Plano Plurianual (PPA 2016-2019); Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA) do exercício de 2016, bem como da execução orçamentária e da Gestão Fiscal realizada em 2016, especialmente com relação às alterações orçamentárias, à execução das receitas e despesas, ao atingimento das metas de Resultado Primário e Nominal estabelecidas na LDO, aos limites da LRF e aos limites constitucionais.

Objetiva-se na análise, a finalidade de evidenciar a observância das normas constitucionais, legais e regulamentares na execução do orçamento do Estado e nas

demais operações realizadas com recursos públicos estaduais, bem como contribuir para a transparência da gestão e das finanças públicas⁵. Para tanto, a Comissão Técnica, levou em conta não só as contas apresentadas, mas também o acompanhamento da gestão fiscal realizado durante o exercício de 2016. Ressaltou-se, entretanto, que, dadas as limitações inerentes ao trabalho, tais como, volume e nível de agregação dos dados examinados, o resultado dessa avaliação não se configura em afirmação acerca da regularidade integral da gestão.

Desta forma, destaco alguns aspectos que considero relevantes apresentados nas subseções quanto a esta seção constantes do RT449/2017.

Antes, porém, na mesma estrutura apresentada no relatório técnico, destaco os pontos relevantes na subseção 3.1 que trata sobre os efeitos do Aporte (cobertura de déficit financeiro do RPPS do Estado).

2.3.1 Impactos da Contabilização do “Aporte” para Cobertura de Déficit Financeiro do RPPS do Estado

No Estado do Espírito Santo a gestão previdenciária é efetuada com segregação de massa de segurados em dois fundos de previdência: Fundo Financeiro e Fundo Previdenciário, conforme Lei Complementar Estadual 282, de 22 de abril de 2004.

O Fundo Financeiro do Estado tem contabilizado o aporte para cobertura de déficit financeiro do RPPS (transferência de recursos do ente ao RPPS) de duas formas distintas: registro pelo Poder Executivo, mediante a execução orçamentária, e, pelos Poderes, por meio de interferência financeira, sem execução orçamentária.

Entretanto, entende a equipe técnica que esta forma de contabilização não atende aos procedimentos contábeis estabelecidos pelo Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) e o Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF) uma vez que estes definem que, no caso do aporte para cobertura de déficit financeiro, não há execução orçamentária pela transferência de recursos do ente ao RPPS⁶.

⁵Artigo 118, §1º, do Regimento Interno (Resolução TC 261/2013).

⁶MCASP - 6º edição, p. 258.

Tal situação provoca distorção nas demonstrações contábeis do Regime Próprio de Previdência do Servidor - RPPS, prejudicando de forma relevante a informação acerca do resultado previdenciário, faz com que o Balanço Orçamentário não reflita com fidedignidade a informação contábil, dificulta a análise da execução orçamentária e dos demonstrativos fiscais do Estado, e ainda, prejudica a transparência e a comparabilidade com outros entes públicos.

Quanto a esta questão o Tribunal de Contas emitiu determinações ao Governo do Estado nos autos do Processo TC 2397/2015 (LOA para o exercício de 2015 - Decisão Plenário TC 126/2015) e do Processo TC 941/2016 (RREO do 6º bimestre de 2015 - Decisão Plenário 1420/2016), apensos à Prestação de Contas do Governador de 2015, e ainda no item 2.2.9 do Parecer Prévio TC 053/2016 – Plenário (Processo TC 3532/2016 - Prestação de Contas do Governador de 2015), no sentido de que os registros contábeis quanto ao aporte para cobertura de déficit financeiro fossem corrigidos. Contudo, houve pedido de reexame da Decisão Plenário 1420/2016 (Processo TC 5038/2016) e recurso de reconsideração (Processo 6290/2016) contra a determinação do item 2.2.9, **estando sob efeito suspensivo**.

Dentre os diversos impactos que ocorrem em razão do registro contábil indevido, abordado no RT 449/2017, **destaco os Limites Constitucionais e Legais da Saúde e da Educação**

2.3.1.1 Impacto da contabilização do “aporte” na Educação

Quanto aos limites constitucionais com educação, a Comissão Técnica de Análises das Contas do Governador, observou que parte do aporte para cobertura de déficit financeiro do RPPS do Estado (transferência de recursos do ente ao RPPS), relativo aos inativos e pensionistas originários da educação, está sendo incluída no montante de despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), amparada pelo fundamento disposto no artigo 21, parágrafo 4º da Resolução TC 238/2012⁷.

⁷Art. 21 Os recursos disponíveis nas contas citadas nos art. 8º, 9º, 11, 12, 15 e 16, desta Resolução, deverão ser aplicados diretamente na manutenção e no desenvolvimento do ensino, conforme especificado no art. 70, respeitadas as vedações

E que, embora a referida inclusão esteja embasada no artigo 21, parágrafo 4º, da Resolução TC 238 de 15/05/2012, a interpretação conjunta dos artigos 37 e 40 da Constituição Federal, os artigos 70 e 71 da Lei n.º 9.394/1996 - LDB, e o artigo 22 da Lei 11.494/07, leva a conclusão de que para fins do limite constitucional com MDE, deve-se considerar apenas as despesas destinadas à remuneração e ao aperfeiçoamento dos profissionais em educação, e que exerçam cargo, emprego ou função na atividade de ensino, excluindo-se, assim, as despesas que envolvam gastos com inativos e pensionistas.

Referido tema foi alvo de debates durante a apreciação das Contas do Governador de 2014 (Parecer Prévio TC 050/2015 – Plenário, Processo TC 6016/2015), o qual corroborou essa inclusão na forma procedida em análises anteriores. Contudo, apontou a necessidade de que este Tribunal estabelecesse uma “regra de transição”⁸.

O Parecer Prévio TC 053/2016 – Plenário, constante no Processo TC 3532/2016, que trata das Contas do Governador de 2015, confirmou a necessidade de uma regra de transição.

No entanto, em decorrência da ADI 5691/ES, que analisa o disposto no artigo 21, §§ 4º e 5º, da Resolução TC 238/2012 e ainda do escoamento do prazo regimental⁹ para a apresentação de emendas ao projeto da regra de transição em trâmite no Processo TC 9702/2016, o Plenário desta Corte arquivou os autos, à unanimidade, em sua 14ª Sessão Ordinária de 2017, realizada no dia 16 de maio do corrente, conforme Decisão Plenária nº 07, de 16 de maio de 2017.

O Ministério Público de Contas, por sua vez, por meio do Parecer nº 03164/2017, da lavra do Procurador de Contas Dr. Luís Henrique Anastácio da Silva, sugere o sobrestamento do julgamento referente ao cômputo das despesas com inativos e pensionistas originários da educação para atingimento do percentual de 25%,

impostas pelo art. 71, ambos da Lei 9.394/96, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.

§ 4º As despesas com contribuição complementar destinadas a cobrir déficit financeiro do RPPS, estabelecidas na lei complementar estadual 282/2004, no tocante aos inativos e pensionistas originário da educação, custeados com os recursos de que trata o caput do artigo 21, serão consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino, nos termos desta Resolução.

⁸ A regra de transição para tratar da exclusão do cômputo do “Aporte” como despesa de Educação (MDE) para fins de apuração do limite Constitucional.

⁹ Artigo 441 do Regimento Interno do TCEES.

exigido pelo art. 212 da Constituição Federal, com formação de autos apartados mediante a juntada das peças técnicas atinentes, nos termos do art. 281 do RITCEES, para assegurar o pronto julgamento do item após a decisão na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5691.

De fato, a questão é controvertida e como já mencionado foi objeto de debate nessa Corte e no momento está sobrestada em razão da **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. ° 5691** em trâmite no Supremo Tribunal Federal - STF, para analisar existência ou não de inconstitucionalidade do **art. 21, §§ 4º e 5º, da Resolução n. 238, de 15 de maio de 2012**, deste Tribunal de Contas.

Diante da não deliberação do STF, deve prevalecer, por enquanto, a Resolução TC 238/2012, em respeito ao princípio da segurança jurídica, já que durante a execução orçamentária de 2016 as deliberações da referida resolução nesse tocante, não estavam *sub judice*, portanto, em plena vigência.

Com base nessas ponderações é que dirijo do entendimento ministerial quanto à formação de autos apartados para o sobrestamento sugerido.

Insta registrar em que pese às considerações apresentadas pela Comissão Técnica e pelo Ministério Público de Contas, o entendimento deste Tribunal de Contas é no sentido de que não há ilegalidade ou qualquer irregularidade em computar as despesas com inativos e pensionistas originários da educação (Aporte) como despesas MDE para atingimento do percentual de 25%, estabelecido pelo art. 212 da Constituição Federal, nos moldes da Resolução TC 238/2012.

Esse entendimento foi cristalizado quando da apresentação das informações na **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. ° 5691**. Pertinente, portanto, destacar resumidamente alguns dos pontos que foram apresentados por este Tribunal de Contas ao Supremo Tribunal Federal.

Esta Corte ao apresentar suas razões, frisou que a Secretaria do Tesouro Nacional é o órgão central de contabilidade, o qual compete à padronização dos relatórios da Lei de Responsabilidade Fiscal. Portanto, não há que se falar em inobservância as

normas da STN no que se refere à inclusão de gastos com inativos como sendo despesa de MDE, já que esta não detém competência para regulamentar o limite constitucional mínimo de gastos com educação.

Outro ponto destacado, é que a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB (Lei 9.394, de 20.12.1996) é omissa com referência ao tratamento a ser dispensado aos inativos originários da educação. Em seu art. 71 não veda o pagamento de inativos, tão somente define o que pode e o que não pode ser computado como educação. Também no art. 70, I, permite o pagamento com profissionais da educação, **não especificando se ativos ou inativos**.

Foi demonstrado que desde a análise do Projeto de Lei n. 1.258, que originou a LDB, a matéria foi alvo de fortes debates, havendo naquela ocasião duas correntes, uma favorável ao pagamento de inativos (emendas 267, 268, 269, 272 e 273) e outra tendente a excluir essas despesas da destinação dos fundos (emendas 277, 278 e 279). No entanto, por meio de Emenda 268 de autoria do Senador Pedro Piva, aprovada em Plenário em 08/02/1996 acabou por alterar o texto que tratava da matéria, sob a seguinte justificativa:

JUSTIFICATIVA:

O inciso I do artigo 63 expressa uma injustiça com os aposentados da Educação, restringindo os recursos orçamentários da educação à remuneração e aperfeiçoamento apenas do pessoal docente e demais profissionais da área que estejam em atividade.

A permanecer essa restrição, União, Estados e Municípios terão de dispor de recursos adicionais – além dos respectivos 18% e 25% fixados por este Projeto de Lei – para pagar os aposentados da Educação.

Argumentam os técnicos da área que isso acarretaria um achatamento ainda maior dos proventos já tão minguados dos educadores aposentados.

Ora, num momento em que Governo e Sociedade se esforçam para aprimorar e expandir o sistema educacional brasileiro, a perspectiva de uma aposentadoria precária, além de injusta, desestimula de forma cabal o ingresso de novos profissionais nas várias carreiras típicas ou correlatas à educação.

Assim, a pedido de professores e associações de classe estou apresentando emenda que **suprime a expressão 'em atividade'** no citado inciso I do Artigo 63, para o qual peço o apoio dos nobres colegas Senadores.

Uma numerosa comissão de professores aposentados do Estado de São Paulo apelou para o Congresso, a fim de que sejam reexaminadas as Emendas 52, 54, 121 e 122, apresentadas à Medida Provisória nº 339/06, que regulamenta o FUNDEB.

Para que o reestudo processe-se, com redobrada acuidade, entendi de transcrever o memorial, abaixo alinhado para melhor elucidação por este Plenário:

“Excelentíssimo(a) Senhor(a) Deputado(a)

Assunto: A exclusão dos inativos dos recursos do FUNDEB nas emendas à MP 339/06

As entidades ao final assinaladas, representativas de profissionais do Magistério Público do Estado de São Paulo, congregando mais de duzentos mil filiados, vêm manifestar a V. Ex^a seu veemente protesto contra a exclusão do pagamento dos inativos e pensionistas do ensino público dos recursos do FUNDEB, colocada nas EMENDAS 52, 54, 121 e 122 à Medida Provisória nº 339/06 que regulamenta o FUNDEB, pelas seguintes razões:

1 – POR QUESTÃO DE PRINCÍPIO:

Alegar que os inativos devem ser excluídos dos recursos do FUNDEB porque não estão mantendo nem desenvolvendo o ensino é absurdo, de acordo com o princípio que rege o pagamento de proventos: “AO INATIVO SE PAGA APOSENTADORIA PELO QUE ELE FEZ QUANDO EM ATIVIDADE, NÃO PELO QUE ELE FAZ DEPOIS DE APOSENTADO”.

Qual é o fato gerador da despesa com seus proventos? É o trabalho que realizou no exercício de seu cargo. Portanto, técnica e logicamente, a despesa do ente governamental, como empregador, com o inativo da educação básica, deve ser CONTABILIZADA nas despesas de manutenção e desenvolvimento da educação básica.

2 – PELA INVIABILIDADE DA EXCLUSÃO PARA AS FINANÇAS DOS ESTADOS E MUNICÍPIOS:

De fato, o próprio Conselho de Educação – CNE – apesar de defender a exclusão, reconhece que ela é inviável para Estados e Municípios, em PARECER, que, em parte, transcrevemos: “Sua exclusão representaria enorme impacto nas contas dos Estados e de muitos Municípios. Hoje, em vários dos entes federados, os inativos representam de 20 a 30% - ou mais – dos gastos com pessoal em educação. Excluí-los da categoria de MDE (manutenção e desenvolvimento do ensino) significaria aumentar em igual proporção aquilo que precisa ser gasto para atender aos dispositivos constitucionais – inviável para diversos, senão muitos, destes entes federados. A LDB preferiu, em sua letra, silenciar sobre o assunto”. PARECER CP 26/97 do CNE.

3 – PELO GRAVE PREJUÍZO AOS ATUAIS E AOS FUTUROS APOSENTADOS DO ENSINO, COM REFLEXOS NEGATIVOS NA QUALIDADE DO ENSINO

O texto transcrito do Parecer do CNE refere-se à exclusão dos inativos das despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino – MDE.

Porém, excluir esses inativos do FUNDEB tem, praticamente, o mesmo efeito. E isso porque, apesar de esse fundo ficar com 20% dos 25% (ou para alguns 30%) da receita de impostos vinculada ao ensino (art. 212 da Constituição), os 5 ou 10% que sobram, devem, nos Municípios, ser gastos com as creches, porque os recursos a elas destinados pelo FUNDEB não cobrem seus elevados custos. Já nos Estados, o percentual que sobra (5 ou 10% irá para as respectivas universidades. Por exemplo, o Estado de São Paulo, gasta, dos 30% vinculados ao ensino, 21% na

educação básica (inativos incluídos) e 9% nas universidades (inativos incluídos). Portanto, nada sobrar para os inativos, se forem excluídos do FUNDEB. Nesse caso, os Estados e Municípios terão de gastar, além do mínimo de 25 ou 30%, MAIS a despesa com inativos.

Ora, essa nova, grande e indesejada despesa, sem nenhuma fonte adicional de recursos (porque a complementação da União será para o FUNDEB), sem qualquer vinculação percentual de recursos, a ser gasta apenas com inativos considerados como peso inútil pelos Governos e que não dispõem de defesa eficaz como a greve, como será enfrentada pelos governantes?

Quem, honestamente, poderá negar que tal despesa será continuamente achatada a cada ano, pelos Governos de todos os Partidos, intensificando o que já fazem agora (quando os inativos ainda não estão excluídos), isto é, descumprindo tranqüilamente sem nenhuma punição, a paridade salarial entre ativos e inativos (garantida pela Constituição aos ingressantes no serviço público até 2003), através das gratificações somente para os da ativa e, ultimamente, dos bônus anuais, ligados à assiduidade, para impedir à Justiça sua extensão ao aposentado? Basta, além de comprovar esses fatos na prática atual, verificar o que aconteceu com o FUNDEF: os ensinos infantil, médio e de jovens e adultos, essenciais para a Nação, vêm sofrendo até hoje, significativa redução de recursos, somente porque ficaram excluídos desse fundo, apesar de continuarem incluídos nas despesas de MDE e de serem etapas vitais do ensino para o processo do País. Isso prova que, existindo vinculação percentual de recursos para um determinado setor público, tudo o que ficar fora dela é que sofrerá todo o peso da redução de recursos para as respectivas despesas. Por tudo isso é que o saudoso e então Deputado Federal FLORESTAN FERNANDES, perante o FÓRUM NACIONAL EM DEFESA DA ESCOLA PÚBLICA, em 1993, na Câmara Federal, afirmou: "Que o professor queira sair de uma verba certa, vinculada pela Constituição, é SUICÍDIO, só pleiteado por quem nada entende de orçamentos, nem do arbítrio do Poder Público".

Por que retirar a única proteção relativa que restou ao inativo já que a paridade salarial pode ser descumprida pelos Governos?

Para valorizar o Magistério Público, conforme dispõe a Constituição, não basta, como pensam os que defendem a EXCLUSÃO (CONSED, UNDIME, MEC e CNTE), considerar tão somente os que estão em atividade e aprovar dispositivos que conduzem ao limiar da miséria os atuais e os futuros aposentados do ensino.

É indispensável proteger também os proventos que nada mais são do que extensões da remuneração.

Carreiras que remuneram muito mal os que estão em atividade, impossibilitando-os de poupar para a velhice e que, além disso não dão a mínima garantia de uma aposentadoria razoável para viver com alguma dignidade irão atrair pessoal bem qualificado, para recuperar a qualidade do ensino público?

É indispensável e ilusório imaginar que o FUNDEB irá resgatar a qualidade do ensino quando, com a exclusão dos inativos, concorrerá para que seja de miséria crescente o futuro dos profissionais do Magistério. Ele incentivará sim, a aceleração da queda dessa qualidade, pelo incremento da fuga dos mais qualificados das carreiras do Magistério.

Por essas razões, solicitamos a V. Ex^a que APROVE A EMENDA Nº 182 ao inciso I do artigo 40 e REJEITE AS EMENDAS de nºs 52, 54, 121 e 122 ao artigo 23 da MP nº 339/06, agradecendo a atenção e o apoio à nossa reivindicação."

Senhor Presidente:

Fica, pois, a sugestão dos professores aposentados, que se sentem prejudicados pelas aludidas emendas.

MAURO BENEVIDES
Deputado Federal

Percebe-se, assim, que o legislador sempre teve por premissa autorizar na legislação que o pagamento de inativos e pensionistas egressos da educação compunha a base de cálculo do mínimo constitucional e do próprio fundo. Outro não seria o motivo para solicitar sua exclusão e determinar uma eliminação gradual daquelas despesas com Educação.

Portanto, após grandes debates é que foram estabelecidas as formas de aplicação dos recursos do FUNDEB na educação. Contudo, **não se estendendo automaticamente tais regras para os gastos com MDE.**

Também constaram das informações prestadas ao STF que em razão dessas omissões, que geravam dificuldades para o exercício das auditorias na área em questão, o Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, através da Resolução nº 195, de 20 de abril de 2004, e posteriormente, da Resolução TC 238, de 15 de maio de 2012, instituiu novos mecanismos adequados à fiscalização quanto ao cumprimento pleno do disposto no artigo 212, da Constituição Federal.

Voltando à legislação federal trouxeram a memória que, em julho de 1985, para disciplinar o disposto na Constituição vigente à época – neste particular, com a EC n. 24, de julho de 1983 (conhecida por Emenda Calmon, João Calmon, um ilustre Capixaba, Senador da República, que sempre lutou pela Educação Brasileira) –, entrou em vigor a Lei n. 7.348/1985, também chamada de Lei Calmon, que regulamentou, naquele momento, a questão das referidas despesas com ensino.

A Lei 7.348/1985, pioneira em regulamentar a aplicação do mínimo constitucional na educação/ensino e ainda em vigência, disciplina parcialmente a questão dos gastos com a educação, sendo que no § 1º, alínea “g” do artigo 6º, está expressamente autorizada à consideração como despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino despesas que “*decorram da manutenção de **pessoal inativo estatutário***”

originado das instituições de ensino em razão de aposentadoria”. Portanto, a Lei Federal n. 7.348/1985, é cristalina ao tratar do tema. Vejamos:

Art. 6º Os recursos previstos no caput do art. 1º desta Lei destinar-se-ão ao ensino de todos os graus regular ou ministrado pela via supletiva amplamente considerada, aí incluídas a educação pré-escolar, a educação de excepcionais e a pós-graduação.

§ 1º Consideram-se despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino todas as que se façam, dentro ou fora das instituições de ensino, com vista ao disposto neste artigo, desde que as correspondentes atividades estejam abrangidas na legislação de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e sejam supervisionadas pelos competentes sistemas de ensino ou ainda as que:

...

g) decorram da manutenção de pessoal inativo, estatutário, originário das instituições de ensino, em razão de aposentadoria.

Nota-se que o dispositivo supracitado taxativamente considera como despesa com MDE a **manutenção de pessoal inativo originário da educação**.

Frisou-se que a citada lei não foi revogada, nem pela Constituição Federal nem pela Lei Federal 9.394/96 (LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação), conforme se verifica em seu art. 92, ao tratar das revogações:

Art. 92. Revogam-se as disposições das Leis nºs 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e 5.540, de 28 de novembro de 1968, não alteradas pelas Leis n.º 9.131, de 24 de novembro de 1995 e 9.192, de 21 de dezembro de 1995 e, ainda, as Leis n.º 5.692, de 11 de agosto de 1971 e 7.044, de 18 de outubro de 1982, e as demais leis e decretos-lei que as modificaram e quaisquer outras disposições em contrário.

Diante do silêncio legal, uma vez que a LDB não possibilita, muito menos proíbe que as despesas com inativos sejam incluídas no gasto mínimo com MDE, não há óbice em aplicar a Lei Federal n.º 7.348/1985.

Por fim, registraram, ainda, que este entendimento não é isolado, sendo aplicado em outros estados, como no Estado do Paraná, o Tribunal de Justiça enfrentou normativo legal do Município de Curitiba, avaliando por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 177740-0 PR a Lei Municipal que criou um rol de despesas a serem consideradas no mínimo constitucional.

Embora não havia enfrentamento da questão relativa às despesas com inativos, é oportuno transcrever trecho do voto do Relator, Desembargador Ulysses Lopes:

Diferente do que permitia, de forma cristalina, o ordenamento pretérito (**Lei nº 7.348, de 1985**), a Lei de Diretrizes e Bases - LDB, **se não possibilita, tampouco proíbe as despesas com inativos da educação no respectivo gasto mínimo**. Há aqui vacilo legal que remete à **possibilidade daquela anterior legislação de 1985; não revogada de forma expressa**; é bom que se frise. Em vista disso, vários Tribunais de Contas toleram, em MDE - manutenção e desenvolvimento de ensino, gastos da inatividade, desde que esses também não se incluam nos 60% do FUNDEF, dirigidos, única e exclusivamente, aos profissionais em efetivo exercício. (grifos acrescidos)

Outro ponto apresentado por esta Corte é que o gasto com pessoal envolve também gastos com inativos. Assim como é responsabilidade do poder público remunerar os profissionais da educação ativos, ele também tem a responsabilidade de honrar os compromissos com os professores inativos. Atualmente o caminho é descontar a contribuição dos servidores e pagar a contribuição patronal para a formação de um fundo de previdência. Registre-se, inclusive que a contribuição patronal dos servidores ativos é aceita amplamente como despesa com ensino.

No momento que a administração contrata um servidor público tem que ser levado em consideração que ela não vai arcar somente com a sua remuneração mensal e mais alguns encargos previstos no estatuto. Também deve ser levado em conta o custo das aposentadorias e pensões.

Concluiu-se que havendo omissão na LDB e existindo previsão legal expressa, através da vigente Lei Federal n.º 7.348/1985, bem como entendimento jurisprudencial de que é possível realizar o pagamento de aposentados e pensionistas com recursos da educação, entendo que as disposições contidas no artigo 21, parágrafo 4º, da Resolução TC 238 de 15/05/2012 não representam infringência legal e estão em consonância com a Constituição, devendo, portanto, prevalecer e serem aplicadas.

Além de todas as razões descritas e que foram apresentadas ao STF, há também outro ponto, que entendo ser prudente e razoável considerar.

Há também um problema de ordem orçamentária. Mesmo que houvesse uma determinação de que o aporte não pudesse ser contabilizado como despesa em manutenção de desenvolvimento do ensino, deveria ser feita uma regra de transição para que o Estado não sofresse um impacto imediato.

Explico melhor: caso o Estado precisasse de uma hora para outra gastar mais 615 milhões de reais em educação ele teria dois problemas para resolver, que seria conseguir prover tal recurso ou definir quais despesas deveriam ser anuladas para fazer frente a esse novo gasto, podendo recair em serviços de saúde e segurança.

2.3.1.2. Impacto da contabilização do “aporte” na Saúde

No que concerne o impacto do “aporte” nas despesas com a saúde, a Equipe Técnica observou que no **Demonstrativo das Despesas Próprias com Ações e Serviços Públicos de Saúde** (Anexo 12 do RREO), o registro contábil da cobertura de insuficiências financeiras do RPPS (Aporte), provoca um acréscimo no montante das Despesas com Saúde, não afetando, entretanto, a apuração do percentual mínimo de aplicação, pois é abatido, no Demonstrativo, na mesma proporção.

2.3.2 Instrumentos de Planejamento e Orçamento: PPA, LDO E LOA

Nesta subseção são detalhadas as principais conclusões acerca da análise do teor dos instrumentos de planejamento e orçamento que nortearam e viabilizaram a atuação do governo estadual no exercício de 2016.

Os instrumentos de planejamento exigidos pelo art. 165 da Constituição Federal e pelo art. 150 da Constituição Estadual foram remetidos a esta Corte de Contas em 29/01/2016 e 01/02/2016, conforme os autos do processo de PPA (Processo TC 879/2016), LDO (Proc.TC 880/2016) e LOA - 878/2016, demonstrando a ação planejada do Governo do Estado, quais sejam:

- a. Plano Plurianual (PPA), aprovado pela Lei Estadual 10.489/2016, para o período de 2016/2019;
- b. Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), Lei Estadual 10.395/2015; e
- c. Lei Orçamentária Anual (LOA), Lei Estadual 10.492/2016.

O acompanhamento da gestão fiscal foi realizado durante o exercício de 2016, nos processos TC 4733/2016, 5948/2016, 8812/2016 e 205/2017.

Com destaque da análise realizada pela equipe técnica no RT 449/2017, verifica-se que na programação do PPA 2016-2019 (Lei Estadual 10.489/2016) consta a inclusão dos valores referentes **às transferências dos recursos do ente ao RPPS para a cobertura de déficit financeiro (“Aporte”)**. Ressalta-se que tal fato não encontra amparo nas normas estabelecidas pelo Manual de Contabilidade aplicado ao Setor Público, pois no caso do aporte para cobertura de déficit financeiro não há execução orçamentária pela transferência de recursos do Ente ao RPPS.

A inclusão desse item nos instrumentos de planejamento do Estado já foi objeto de exame nos autos integrantes da Prestação de Contas do Governador de 2015¹¹ (Processo TC 3532/2016 - Parecer Prévio TC 053/2016 - Plenário), tendo sido deliberadas determinações ao Governo do Estado, no sentido de que os registros contábeis quanto ao aporte para cobertura de déficit financeiro fossem corrigidos na fase de planejamento. Ocorre que **tais determinações estão sob efeito suspensivo em razão de pedido de reconsideração interposto pelo Governo do Estado**¹² contra as decisões do Tribunal.

2.3.2.1 Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO

A Constituição Federal estabelece no § 2º do art. 165, especialmente, como uma das finalidades da lei de diretrizes orçamentárias (LDO) a definição de metas e prioridades da administração pública federal.

A Lei de responsabilidade Fiscal, por sua vez, acrescentou outros conteúdos à LDO e determinou que o projeto de lei fosse acompanhado pelos anexos de metas fiscais e de riscos fiscais.

Evidencia a equipe técnica, que o comando explicitado no parágrafo único do artigo 2º da LDO-2016, que autoriza o ajuste das metas fiscais no Projeto de LOA de 2016, está em desacordo com o disposto no § 8º do art. 165 da Constituição Federal e no

¹¹ Processo TC 2.397/2015, que trata da análise da LOA para o exercício de 2015 (Decisão Plenária TC 126/2015).

¹² Motivo pelo qual no âmbito do processo de acompanhamentos da gestão fiscal TC 4733/2016, a sugestão de determinação para a correção do instrumento de planejamento PPA 2016/2019, não foi acompanhada pelo Plenário naqueles autos.

§ 1º do art. 4º da LRF. Tal desacordo foi objeto de **Decisão Plenário 3553/2016**, no processo TC 04733/2016, determinando ao Poder Executivo Estadual que a partir da próxima LDO abstenha-se de incluir referido dispositivo, tendo em vista que o ajuste de metas fiscais deverá ser objeto de proposta de alteração da LDO.

Quanto à Reserva de Contingência, tratada no Capítulo III, art. 14, da LDO/2016, observou-se que não estabeleceu as formas de utilização da referida reserva, conforme disposto no art. 5º, inciso III, da LRF, sendo, também, objeto de determinação, na **Decisão Plenário 3553/2016**.

Em relação ao Anexo de Metas Fiscais, que integra a LDO, conforme dispõem os §§ 1º e 2º do artigo 4º da LRF, destaco o Demonstrativo 7 do Anexo de Metas Fiscais, quanto a estimativa e compensação da renúncia de receita, no qual a Área Técnica verificou que não houve o atendimento ao seu principal objetivo, que é dar transparência às renúncias de receitas previstas na LDO, tendo sido sugerido, no Relatório de Acompanhamento da Gestão Fiscal TC 4/2016, determinações e a realização de Levantamento com base no art. 191 da Resolução TC 261/2013.

Entretanto, as sugestões não foram acatadas pelo Plenário desta Corte de Contas (Acórdão TC 325/2017 - Plenário) com a justificativa de evitar decisões conflitantes, considerando que a matéria está sendo analisada nos autos do processo TC 2734/2016 (principal), que é composto por outros processos apensados: TC 4055/2013; TC 4149/2013; TC 4054/2013; TC 4305/2013; TC 4217/2013; TC 2626/2013; 3961/2013 e TC 8332/2016 (vide subseção 3.2.2.1);

No que diz respeito ao **Anexo de Riscos Fiscais**, a Área Técnica destacou que não foram identificados nem estimados os riscos orçamentários relacionados à frustração de arrecadação, restituição de tributos a maior, discrepância de projeções entre outros riscos fiscais, bem como não foram apresentadas as providências a serem adotadas, caso tais riscos se concretizem.

Tal fato foi objeto de recomendação por meio da **Decisão TC 127/2016** exarada pelo Plenário no âmbito do Processo TC 1212/2015, que trata da análise da LDO para o exercício de 2015, **sendo objeto de monitoramento por esta Corte de Contas**, que destaco na subseção específica sobre monitoramento neste voto.

Ressalto que demais conclusões acerca do teor do Anexo de Metas Fiscais e do Anexo de Riscos Fiscais, com base nas análises realizadas nos processos de acompanhamentos da gestão fiscal durante o exercício de 2016¹³, bem como as apreciações pelo Plenário desta Corte de Contas – Decisão Plenário TC 3553/2016 e Acórdão 325/2017, podem ser verificadas no Relatório Técnico 449/2017, que integra o presente voto.

2.3.2.2 Lei Orçamentária Anual – LOA

Em atendimento ao disposto no § 5º do artigo 165 da Constituição Federal, no § 5º do artigo 150 da Constituição Estadual e na LDO 10.395/2015, a LOA para o exercício financeiro de 2016, Lei Estadual 10.492/2016, em seus artigos 2º e 4º, estimou a receita total do Estado no montante de R\$ 17.050.865.636,00 e fixou a despesa em igual valor, compreendendo os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social. Quanto ao Orçamento de Investimento, sua despesa foi fixada em R\$ 443.761.503,00, conforme art. 7º da LOA.

A LOA, para o exercício financeiro de 2016, em seu art. 6º autorizou o Poder Executivo a abrir créditos suplementares.

Art. 6º Fica o Poder Executivo autorizado a abrir créditos suplementares:

I - até o limite de 20% (vinte por cento) do total da Lei Orçamentária, de acordo com o disposto no § 5º do art. 17 da Lei de Diretrizes Orçamentárias 10.395, de 2015, mediante a utilização de recursos provenientes de anulação de dotações orçamentárias, conforme inciso III do § 1º do art. 43 da Lei Federal nº 4.320, de 17.3.1964;

II - à conta de recursos de excesso de arrecadação, nos termos do inciso II do § 1º e §§ 3º e 4º do art. 43 da Lei Federal nº 4.320, de 1964;

III - à conta de superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício de 2014, nos termos do inciso I do § 1º e § 2º do art. 43 da Lei Federal 4.320, de 1964;

IV - à conta do produto de operações de crédito autorizadas, em forma que juridicamente possibilite ao Poder Executivo realizá-las, conforme inciso IV do § 1º do art. 43 da Lei Federal 4.320, de 1964;

V - com o objetivo de atender ao pagamento de despesas com:

a) amortização e encargos da dívida;

b) pessoal e encargos sociais, mediante a utilização de recursos provenientes da anulação de dotações consignadas no mesmo grupo de despesa, desde que mantido o mesmo valor aprovado para cada Poder;

VI - anulando a reserva de contingência, para utilizar como fonte de recursos para abertura de créditos suplementares.

¹³ Relatórios de Acompanhamento - 1/2016 e 4/2016, Manifestações Técnicas 751/2016 e 1010/2016, Processo TC 4733/2016 e 5948/2016, respectivamente.

A Área Técnica observou que os incisos II, III, IV, V e VI outras fontes para abertura de créditos adicionais, foram dispostos sem estabelecer o limite para abertura desses créditos e sugeriu determinação ao Poder Executivo Estadual para abster-se de incluir tais dispositivos na elaboração das próximas LOAs em observância às vedações contidas no art. 167, inciso VII, da Constituição Federal e no art. 5º da LRF.

Entretanto, no voto proferido no processo TC 4733/2016, não acompanhei a Área Técnica e o Ministério Público de Contas, e assim a referida sugestão não foi recepcionada pelo Plenário desta Corte de Contas, conforme **Decisão – Plenário 3553/2016**.

Porém, no referido voto, fiz a ressalva de numa melhor análise reconsiderar a questão, o que faço neste momento.

Avaliando melhor o tema, observo que conforme já demonstrado pela equipe técnica, de fato a Lei Orçamentária nº 10.492/2016 para o exercício de 2016, trouxe dispositivos para autorizações de créditos adicionais de forma ilimitada, o que afronta os dispositivos expressos no art. 167, inciso VII, da Constituição Federal e no art. 5º da LRF.

Assim, reconsidero o voto proferido nos autos do Processo TC 4733/2016 que culminou na Decisão – Plenário 3553/2016, por entender assistir razão a equipe técnica.

Trago a título exemplificativo uma comparação da LOA do Estado do Espírito Santo com a LOA da União. Observo que o art. 4º da Lei Federal 12.952/2014, pode aparentemente evidenciar trata-se do mesmo procedimento trazido no art. 6º da Lei Estadual 10.492/2016, no entanto, não é o que se revela, porquanto, o inciso I da LOA da União impõe a limitação da abertura do crédito para os subtítulos de excesso de arrecadação e de superávit financeiro, disposto nas alíneas “d”, “c” e “e”.

Art. 4º **Fica autorizada a abertura de créditos suplementares**, restritos aos valores constantes desta Lei, excluídas as alterações decorrentes de créditos adicionais, desde que as alterações promovidas na programação orçamentária sejam compatíveis com a obtenção da meta de resultado primário estabelecida para o exercício de 2014 e sejam observados o disposto no parágrafo único do art. 8º da LRF e os limites e as condições

estabelecidos neste artigo, vedado o cancelamento de quaisquer valores incluídos ou acrescidos em decorrência da aprovação de emendas individuais apresentadas por parlamentares, para o atendimento de despesas:

I - em cada subtítulo, até o limite de 20% (vinte por cento) do respectivo valor, mediante a utilização de recursos provenientes de:

- a) anulação parcial de dotações, limitada a 20% (vinte por cento) do valor do subtítulo objeto da anulação;
- b) reserva de contingência, inclusive à conta de recursos próprios e vinculados, observado o disposto no art. 5º, inciso III, da LRF;
- c) **excesso de arrecadação de receitas próprias, nos termos do art. 43, §§ 1º, inciso II, 3º e 4º, da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**; (grifamos)
- d) **excesso de arrecadação das receitas do Tesouro Nacional**; e (grifamos)
- e) **superávit financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício de 2013, nos termos do art. 43, §§ 1º, inciso I, e 2º, da Lei nº 4.320, de 1964**; (grifamos)

Quanto ao detalhamento das receitas e planos de aplicação referente ao fundo financeiro e fundo previdenciário, a Área Técnica observou que não há entre os demonstrativos do Instituto de Previdência dos Servidores do Estado do Espírito Santo (IPAJM) o detalhamento das receitas e planos de aplicação referente ao Fundo Financeiro e Fundo Previdenciário, criados pela Lei Complementar Estadual 282/2004 na estrutura do IPAJM, que traz a dotação do órgão (60) alocada em sua totalidade na unidade orçamentária (60201), evidenciando, assim, atendimento parcial do inciso I, § 2º, do artigo 2º e artigos 71 e 72 da Lei 4.320/64 e que a regularização desta obrigatoriedade na elaboração das próximas LOAs, fosse determinada na **Decisão TC 126/2015**, o que está sendo **objeto de monitoramento por esta Corte de Contas**.

Saliento que o demonstrativo regionalizado de isenções, remissões, subsídios benefícios fiscais, precatórios, “regra de ouro” constitucional, anexos integrantes da LOA, estão apresentadas no Relatório Técnico 449/2017, que integra o presente voto.

2.3.2.3 Compatibilização dos Instrumentos de Planejamento

Os instrumentos de planejamento exigidos pelo art. 165 da Constituição Federal e pelo art. 150 da Constituição Estadual foram analisados por esta Corte no decorrer do ano de 2016 nos autos do processo de PPA (Processo TC 879/2016), LDO (Proc.TC 880/2016) e LOA - 878/2016, demonstrando a ação planejada do Governo do Estado.

No tocante à compatibilidade entre os instrumentos de planejamento, observou-se o atendimento parcial ao caput do art. 5º da LRF, pois em decorrência do nível de informações apresentadas, entendeu-se que há limitação de escopo, uma vez que no PPA não constam as metas físicas e financeiras discriminadas por ano de execução. Na LDO-2016 ficaram ausentes as metas e prioridades da administração, deslocadas para a LOA-2016, cujos Anexos VIII e IX que cuidaram da compatibilidade, prioridades e metas nos instrumentos ficaram incompletos por não apresentarem as metas físicas.

A mencionada matéria foi objeto de análise por esta Corte de Contas que prolatou a Decisão TC 3553/2016, **determinando** ao Poder Executivo Estadual que, a partir da próxima LDO, inclua o Anexo “IX - Prioridades e Metas”.

Quanto à compatibilidade da programação do Orçamento com as Metas Fiscais estabelecidas na LDO, o artigo 5º, inciso I, da LRF exige que o projeto da LOA apresente, em anexo, o demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e as metas constantes da LDO. No entanto, observou-se que não foi apresentado o referido demonstrativo.

Esse ponto foi objeto de **recomendação** por esta Corte de Contas por meio da Decisão TC 126/2016 exarada pelo Plenário, no âmbito do Processo TC 2397/2015.

2.3.3 Gestão Orçamentária

A Gestão Orçamentária pauta-se na programação estabelecida no orçamento aprovado, bem como nas alterações decorrentes da abertura de créditos adicionais.

2.3.3.1 Receitas Orçamentária e Arrecadação de Receita

A Lei Orçamentária Anual Lei 10.492/2016, referente ao exercício financeiro de 2016, estimou a receita, inicialmente, em R\$17.050.865.636,00 e a receita total realizada alcançou o montante de R\$ 14.797.829.953,87, representando 85,75% da expectativa de arrecadação do Governo do Estado.

Também as receitas correntes ficaram abaixo da expectativa do Governo, que previa a realização de R\$ 15.536.236.036,00 e totalizaram R\$ 14.436.819.335,89, correspondendo a 92,92% da previsão atualizada, enquanto as receitas de capital totalizaram R\$ 361.010.617,98, sendo realizadas 79,03% abaixo da previsão atualizada (R\$ 1.721.629.600,00).

As receitas tributárias e as transferências correntes, principal origem de recursos dentre as receitas correntes, foram realizadas abaixo da previsão (89,77% e 93,75), com frustração de receita.

Dentre as receitas arrecadadas pelo Estado, a receita corrente de valor mais significativo é a tributária que representou 45,48% do total realizado, com destaque para as receitas de impostos, no valor de R\$ 5.991.598.124,58, responsáveis por 91,25% do total das receitas tributárias, com desempenho principal ao ICMS (R\$5.171.254.315,94), correspondente a 86,31% do total arrecadado dos impostos. Destaca-se que houve uma redução de 10,87% (ICMS), em relação ao exercício de 2015.

O Gráfico a seguir discrimina as receitas correntes realizadas:

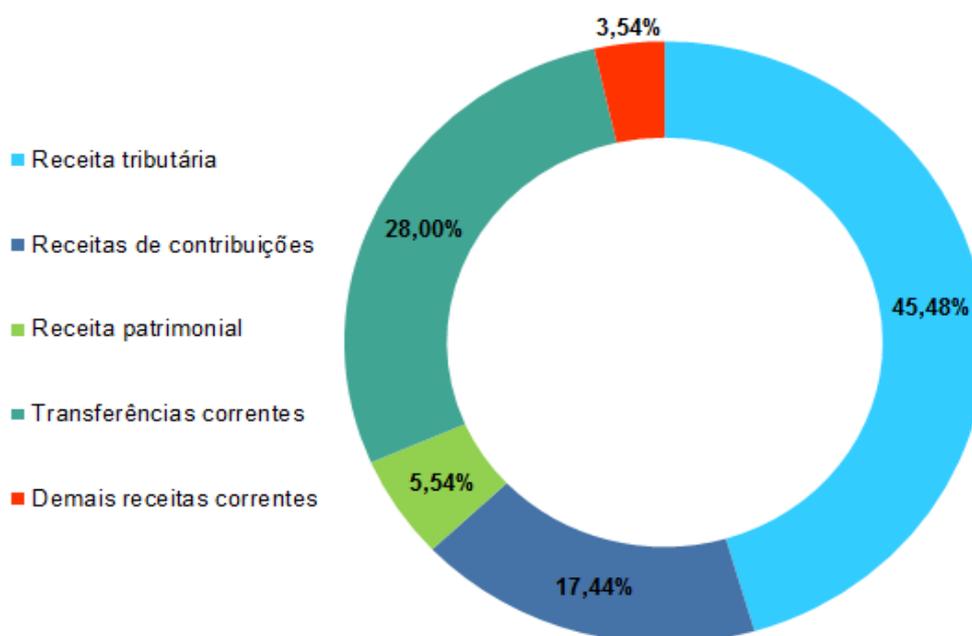


Gráfico 3.2 – Receitas Correntes Realizadas em 2016
Fonte: Balanço Orçamentário do Estado

Já as compensações financeiras oriundas da exploração do petróleo – Royalties (R\$ 890.310.548,94), com redução de 34,01% em relação ao exercício de 2015.

Segue abaixo gráfico demonstrativo do volume de receita de royalties e ICMS, nos exercícios de 2012 a 2016, em valores constantes de dez/2016:

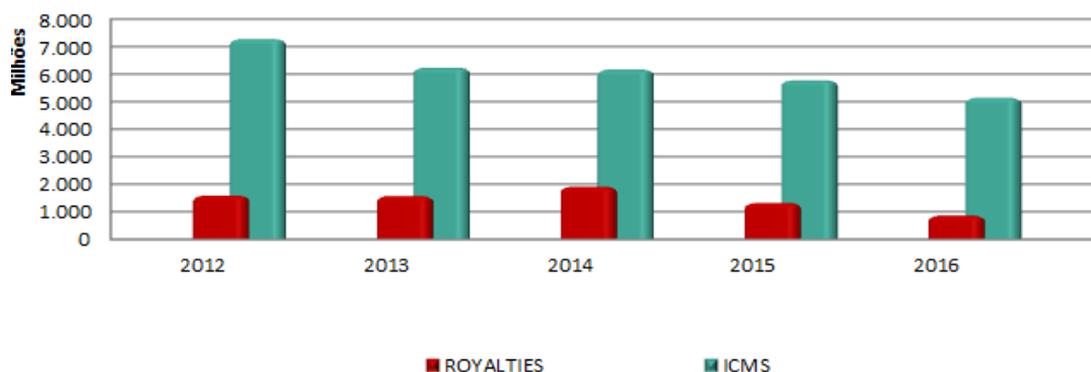


Gráfico 3.5 – Receitas de Royalties e ICMS – (Em milhões de R\$ - dez/2016)

Fonte: Relatório Sigefes - BOR 01 – Receita orçada e realizada no mês e acumulada – Mês 12

Nota: Valores referentes ao exercício de 2012-2015 atualizados pelo IPCA-IBGE

Quanto à abertura de créditos suplementares, foi identificada pela Área Técnica, que houve a abertura no montante de R\$ 4.096.652,36, **por meio de ato próprio**, sustentada pelo art. 18 da LDO 10.395/2015, que autoriza tal previsão.

Diante do exposto, concluiu a área técnica deste Tribunal que os dispositivos previstos no art. 18 da LDO (Lei Estadual 10.395/2015) possibilitavam a invasão da competência privativa do Chefe do Poder Executivo para efetivar abertura de crédito adicional, e foi sugerido ao Plenário desta Corte de Contas determinação no sentido de que, na elaboração das LDOs subsequentes, o Governo do Estado se abstinhasse de prever dispositivos da referida natureza. **Contudo, a referida determinação não foi acompanhada pelo Plenário deste Tribunal, conforme relatado na Decisão-Plenário 3553/2016.**

2.3.3.2 Despesas Orçamentárias

A Lei Orçamentária Anual Lei 10.492/2016, referente ao exercício financeiro de 2016, fixou a despesa, inicialmente, em R\$17.050.865.636,00, a dotação atualizada

alcançou o total de R\$ 18.143.559.238,25, apresentando uma variação positiva de 6,41% em relação à dotação inicial, decorrente da abertura de Créditos Adicionais no montante de R\$ 1.092.693.602,25. A despesa empenhada¹⁴ no exercício de 2016 alcançou o montante de R\$ 14.015.285.276,56, representando 77,25% da dotação atualizada.

A seguir, visualiza-se a composição das despesas orçamentárias executadas por grupo de despesas. Destacam-se as despesas referentes a Pessoal e Encargos Sociais, com 63,26%, Outras Despesas Correntes, com 25,70%, e Investimentos, com a participação de 3,86%.

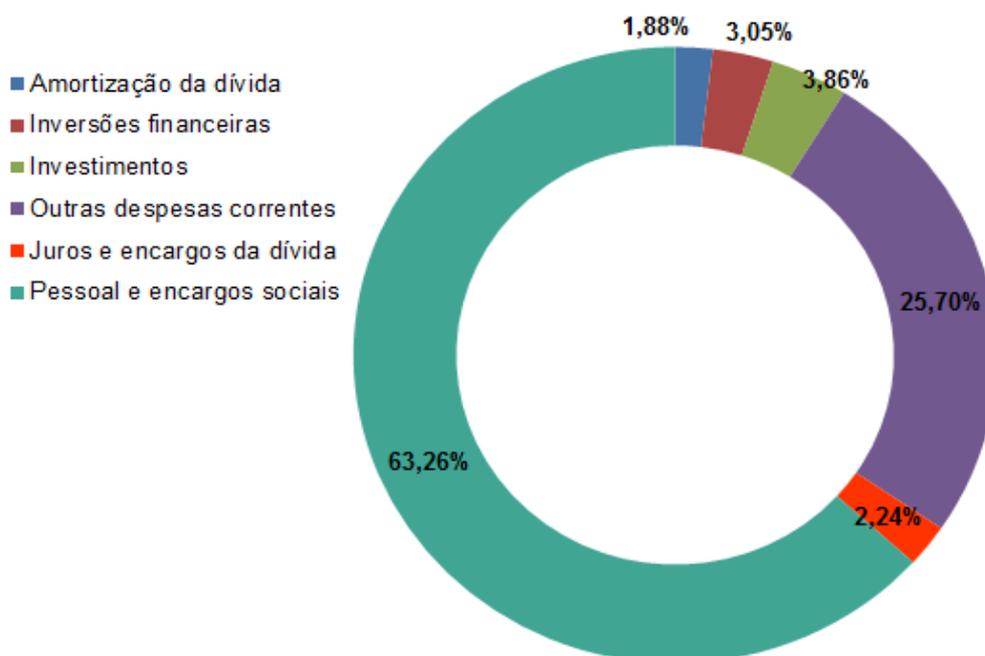


Gráfico 3.8 – Composição das Despesas Orçamentárias em 2016
Fonte: Balanço Orçamentário do Estado

A seguir, apresenta-se a evolução do grupo de despesas “Pessoal e Encargos Sociais” em preços constantes e preços correntes no decorrer dos últimos cinco anos.

No Gráfico abaixo, observa-se crescimento nominal de 1,37% e queda real de 7,66% em relação ao exercício de 2015.

¹⁴ Art. 35, inciso II, da Lei 4.320/76.

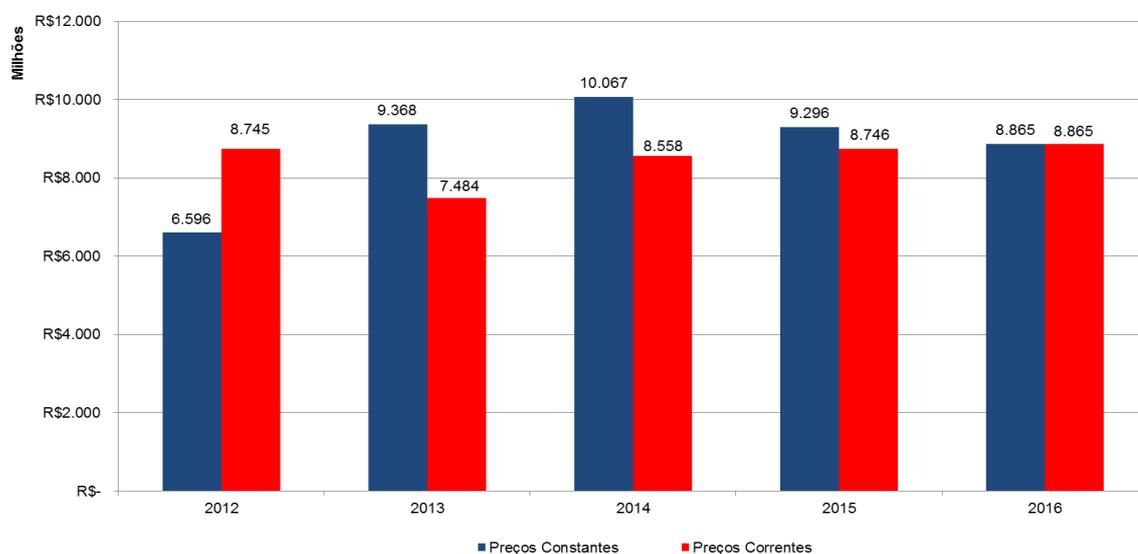


Gráfico 3.9 – Evolução da Despesa Corrente – Pessoal e Encargos Sociais
Fonte: Balanço Orçamentário do Estado 2012-2016
Nota: valores constantes corrigidos pelo IPCA-IBGE

2.3.3.3 Resultado Orçamentário

Conforme demonstrado no RT 449/2017, as receitas orçamentárias realizadas somaram R\$ 14.797.829.953,87, em face de despesas orçamentárias que totalizaram R\$ 14.015.285,276,56, sendo observado Superávit na execução orçamentária no valor de R\$ 782.544.677,31. Cabe explicar que, desse montante, o valor de R\$ 666.719.336,02, refere-se ao saldo orçamentário do Fundo Previdenciário do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS).

Ressalta-se que, como reflexo da contabilização indevida do aporte para cobertura de Déficit Financeiro no Fundo Financeiro (RPPS), em desacordo com as normas estabelecidas pelo Manual de Contabilidade aplicado ao Setor Público, relatado na subseção 3.1, na execução orçamentária do Estado, as receitas e despesas orçamentárias, no exercício de 2016, foram elevadas no mesmo patamar, no montante de R\$ 1.570.964.273,94.

2.3.4 Gestão Fiscal

As informações apresentadas nesta subseção buscam averiguar se foram respeitados os princípios, regras e parâmetros estabelecidos pela LRF.

Destaca-se que os Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (RREO) e os Relatórios de Gestão Fiscal (RGF), (Processos TC 4733/2016, 5948/2016, 8812/2016 e 205/2017) integram as presentes contas, bem como o Processo de análise do Relatório de Gestão Fiscal Consolidado (Processo TC 1457/2017) que serviram de base para as análises desta seção, foram objetos de “acompanhamento” realizado previamente a este Relatório. Em atendimento as determinações da LRF¹⁵.

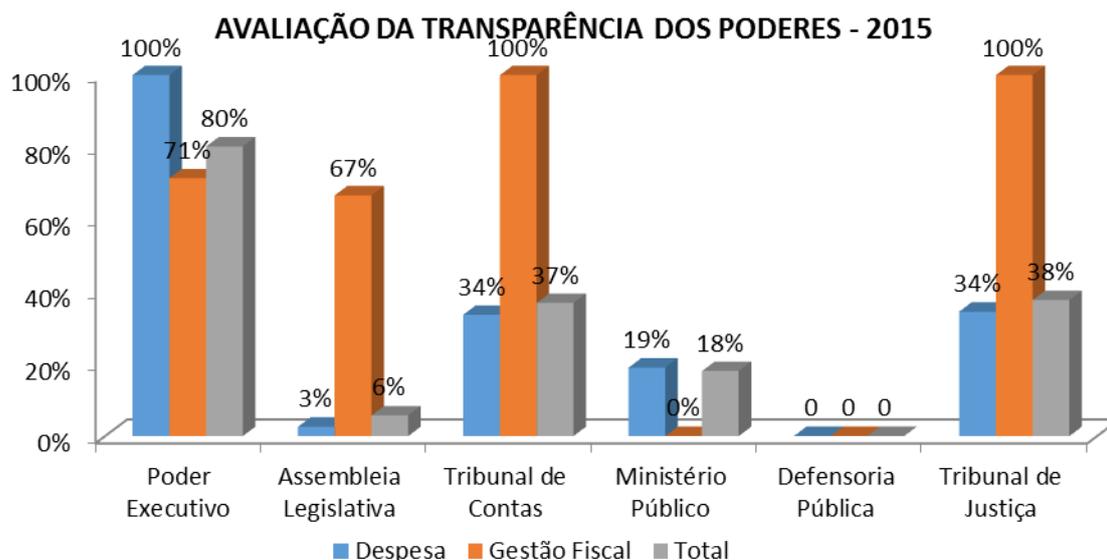
Em destaque, o tema da transparência da gestão fiscal, a Área Técnica avaliou, nos processos de acompanhamento da gestão fiscal durante o exercício de 2016, o cumprimento dos artigos 48, 48-A e 49 da LRF.

A presente avaliação teve como objetivo medir o cumprimento apenas das exigências previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal, não fazendo parte do escopo qualquer avaliação da Lei de Acesso à Informação ou outra norma acerca do tema, nem avaliação da qualidade do website, como acessibilidade, disponibilidade, estética da interface ou usabilidade.

Fizeram parte do arcabouço legal que embasou as análises a Lei 4.320/1964, notadamente seus artigos 11, 61, 63, 64 e 88, o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) e a Portaria Interministerial STN/SOF 163/2001, que versa, em seu artigo 3º, sobre a classificação da despesa pública.

O trabalho de avaliação dos portais, em 2015, revelou uma grande disparidade entre os diferentes Poderes/Órgãos do Estado do Espírito Santo, haja vista que o Poder Executivo cumpria 80,2% das exigências enquanto que os Poderes/Órgãos obtiveram índices entre 6% e 38% dos requisitos de transparência avaliados, o que resultou nas recomendações e determinações do TCEES constantes dos processos de RGF referente ao exercício de 2015 (Processos TC 205/2017, 1167/2017, 1197/2017, 1177/2017, 1166/2017, 1163/2017).

¹⁵ Cumprimento da competência de fiscalização da gestão fiscal - Art. 59 da LRF.



*** Em 2016, todos os poderes e órgãos alcançaram 100% nos itens avaliados.**

O Tribunal de Contas promoveu capacitações sobre o tema “Transparência na Gestão Fiscal” que contou com a participação dos poderes e órgãos estaduais, durante o exercício de 2016.

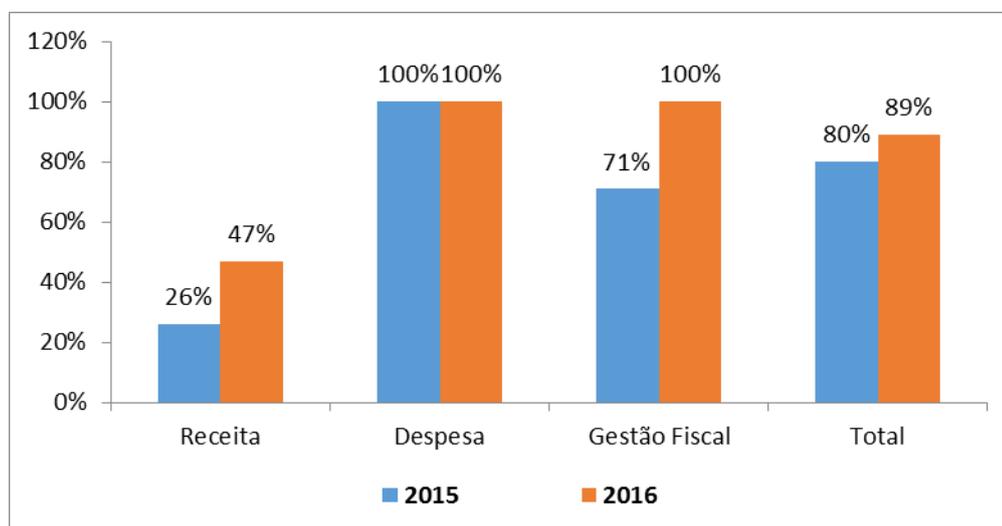
Seguindo a mesma metodologia aplicada em 2015, foi realizada nova avaliação. No resultado do trabalho ficou constatado que quanto aos quesitos relativos à Transparência na LRF, os Poderes/Órgãos do Estado do Espírito Santo, conseguiram implementar medidas que ampliaram o rol de informações financeiras e orçamentárias disponibilizadas em seus portais, atingindo índice de 100%.

Descrição e quantidade de itens	Quantidade Atendida					
	Assembleia Legislativa	Tribunal de Contas	Ministério Público	Defensoria Pública	Tribunal de Justiça	%
Despesa (58)	58	58	58	58	58	100%
Gestão Fiscal (3)	3	3	3	3	3	100%
Total (61)	61	61	61	61	61	100%

O Executivo também atingiu o percentual de 100%, quando observados os mesmos itens atribuídos aos Poderes e Órgão, quais sejam, os relacionados à despesa e a gestão fiscal. No entanto, quando avaliado o conjunto dos quesitos previstos na LRF, os quais incluem também os relacionados à receita, que cabe apenas ao Executivo, o percentual total alcançado cai para 89%, demonstrado na tabela e gráficos abaixo

Descrição	Quantidade de Itens	Quantidade Atendida	%
		Poder Executivo	
Receita	19	9	47%
Despesa	58	58	100%
Gestão Fiscal	13	13	100%
Total	90	80	89%

O gráfico a seguir demonstra a evolução do Poder executivo no ano de 2015 e 2016 quanto aos requisitos de transparência avaliados, com destaque para os requisitos referente à Despesa e Gestão Fiscal que alcançou 100%, assim como os demais poderes e órgãos.



Assim, considerando que não fora atendido integralmente a determinação relativa à transparência na gestão fiscal, redireciono para verificação em 2017.

Quanto a Receita Corrente Líquida – RCL, segundo o artigo 2º da LRF, é o somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, agropecuárias, industriais, de serviços, transferências correntes e outras receitas correntes do ente da Federação, deduzidas algumas parcelas, conforme regras definidas no referido artigo.

No exercício de 2016, a RCL alcançou o montante de R\$11.884.435.326,99. A Tabela a seguir apresenta o resumo do cálculo da RCL de 2015/2016:

Tabela 3.12 – Resumo do cálculo da Receita Corrente Líquida 2015/2016 - (Em R\$)

ESPECIFICAÇÃO	2015	2016	Varição Nominal 2015/2016
RECEITAS CORRENTES (I)	16.872.712.279,66	16.573.239.698,16	-1,77%
Receita Tributária	10.697.614.384,18	10.293.929.012,63	-3,77%
Receita de Contribuições	368.361.874,07	367.229.185,59	-0,31%
Receita Patrimonial	624.428.507,57	799.627.966,22	28,06%
Receita Agropecuária	148.776,26	3.941,55	-97,35%
Receita Industrial	6.728.024,04	6.199.523,62	-7,86%
Receita Serviços	42.094.689,25	46.945.695,27	11,52%
Transferências Correntes	4.508.692.980,71	4.526.855.650,98	0,40%
Outras Receitas Correntes	624.643.043,58	532.448.722,30	-14,76%
DEDUÇÕES (II)	4.921.117.666,40	4.688.804.371,17	-4,72%
Transferências Constitucionais e Legais	2.771.501.014,41	2.555.390.603,77	-7,80%
Contrib. Plano Seg. Social Servidor	368.361.874,07	365.123.881,57	-0,88%
Servidor	364.065.054,53	361.195.741,24	-0,79%
Patronal	1.676.499,39	3.928.140,33	134,31%
Contrib. p/ Custeio Pensões Militares	2.620.320,15	2.105.304,02	-19,27%
Compensação Financ. entre Regimes Previd.	12.815.106,51	16.096.653,63	25,61%
Dedução de Receita para Formação do FUNDE	1.768.439.671,41	1.750.087.928,18	-1,04%
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA (I - II)	11.951.594.613,26	11.884.435.326,99	-0,56%

Fonte: Valores Correntes - Processos TC 941/2016 e TC 00205/2017

No Gráfico a seguir, é possível visualizar a evolução da RCL nos últimos cinco anos, a preços constantes de dez/2016:

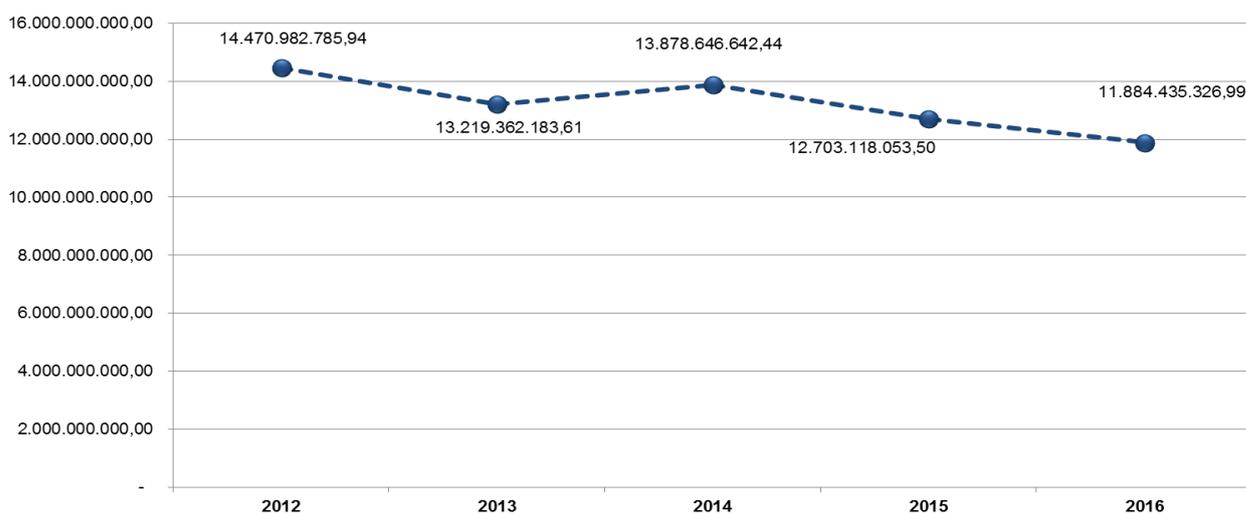


Gráfico 3.13 – Evolução da Receita Corrente Líquida (2012-2016). Fonte: Processos: TC 3068/2014, TC 6016/2015, TC 941/2016 e TC 00205/2017. Nota: RCL a preços constantes de dez/2016 (atualizados pelo IPCA-IBGE)

Extrai-se que a RCL apresenta uma trajetória de queda real nos últimos cinco anos, passando de R\$14.150.832.308,44, em 2012, para R\$ 11.884.435.326,99 em 2016,

representando uma queda real de 16,02%. Já em relação ao exercício anterior (2015), a RCL de 2016 representou uma queda real de 7,23%. E, uma redução nominal de 0,56%.

Outro ponto que merece destaque é quanto às despesas com pessoal, que correspondem a maior parcela dos gastos governamentais. A Comissão Técnica verificou que há existências de duas situações que promovem distorções nos demonstrativos da Despesa com Pessoal.

A primeira, em função da contabilização indevida (por execução orçamentária) dos recursos para cobertura do déficit financeiro do RPPS (“Aporte”) do Poder Executivo, a qual provoca uma dupla contagem desses valores na despesa bruta com pessoal¹⁶, situação que vem sendo eliminada, em atendimento às orientações da STN.

A segunda refere-se ao entendimento deste Tribunal de Contas a respeito da Resolução TC 189/2003 - Decisão Plenária TC 006/2001 e dos precedentes firmados por este Tribunal de Contas que estabelecem que as despesas de inativos e pensionistas dos Poderes Legislativo, Judiciário, Ministério Público Estadual e Tribunal de Contas serão computadas no Demonstrativo da Despesa com Pessoal do Poder Executivo.

O referido tema foi alvo de debates durante a apreciação das Contas do Governador de 2014 (Parecer Prévio TC 050/2015 – Plenário, Processo TC 6016/2015), que 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. Contudo, apontou a necessidade de que este Tribunal estabelecesse uma “regra de transição”, o que foi reiterado no Parecer

¹⁶Com base nos dados contábeis extraídos do Sistema Sigefes, a dupla contagem na despesa bruta com pessoal ocorre: a) quando o Poder Executivo liquida os valores do “Aporte”, momento em que os valores são transferidos ao RPPS pelo Poder Executivo no elemento de despesa 319113; e b) quando o RPPS liquida a despesa para o pagamento dos inativos e pensionistas com os recursos oriundos desse “Aporte” nos elementos de despesas 319001 e 319003. Para a eliminação da dupla contagem aplica-se a exclusão, na linha “Pessoal Inativo e Pensionistas” (despesa bruta com pessoal - Anexo 1 do RGF), dos valores referentes à despesa liquidada pelo Poder Executivo, relativos às transferências de recursos para cobertura do déficit financeiro do RPPS “Aporte” (elemento de despesa 319113).

Prévio TC 053/2016 – Plenário, constante no Processo TC 3532/2016, que trata das Contas do Governador de 2015.

A referida “regra de transição”, que estabelece que as despesas com pessoal inativo e pensionistas, custeadas com recursos repassados por meio de aporte para cobertura de déficit financeiro do RPPS, que integrarão a despesa total com pessoal para fins de verificação do cumprimento do limite específico do respectivo Poder ou órgão, nos termos previsto no art. 20 da LRF, foi normatizada por esta Corte de Contas na Instrução Normativa IN Nº 041/2017, publicada no DIOTCEES¹⁷ no dia 28/06/2017, retificada pela Decisão Plenária 13, de 4 de julho de 2017 e publicada no DIOTCEES¹⁸ no dia 06/07/2017, que passará a vigorar de forma escalonada a partir do exercício de 2018, chegando em 100% no ano de 2025.

Portanto, as duas situações acima mencionadas que promovem distorções nos demonstrativos da Despesa com Pessoal estão sendo eliminadas. A primeira com o atendimento às orientações da STN e a segunda com a normatização da IN 041/2017.

No entanto, há que se ressaltar que para fins de consolidação, no exercício de 2016, o Demonstrativo da Despesa com Pessoal não apresenta distorção na apuração do limite da LRF definido para o Estado. O **Ente Federativo** apresentou o percentual de **55,00%**, respeitando o limite de despesa com pessoal máximo (60%), estabelecido no inciso II do artigo 19 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

¹⁷ file:///C:/Users/t203584/AppData/Local/Microsoft/Windows/Temporary%20Internet%20Files/Content.IE5/S9EJPLIS/DOETCEES_20170628.pdf

¹⁸ file:///C:/Users/t203584/AppData/Local/Microsoft/Windows/Temporary%20Internet%20Files/Content.IE5/1D22W8CG/DOETCEES_20170706.pdf

Tabela 3.19 – Despesa com Pessoal do Estado do Espírito Santo - Dados Consolidados (Em R\$)

Discriminação	Despesas Executadas 2015	Despesas Executadas 2016	Varição nominal 2015/2016
DESPESA BRUTA COM PESSOAL (I)	7.587.256.264,15	7.458.805.586,04	-1,69%
Pessoal Ativo	5.064.207.864,05	4.881.983.606,49	-3,60%
Pessoal Inativo e Pensionistas	2.277.580.298,54	2.408.242.687,48	5,74%
Outras despesas de pessoal decorrentes de contratos de terceirização (§ 1º do art. 18 da LRF)	245.468.101,56	168.579.292,07	-31,32%
DESPESAS NÃO COMPUTADAS (§ 1º do art. 19 da LRF) (II)	1.006.499.887,51	922.605.182,95	-8,34%
Indenizações por Demissão e Incentivos à Demissão Voluntária	5.912.730,43	6.111.885,64	3,37%
Decorrentes de Decisão Judicial de período anterior ao da apuração	242.974.468,91	225.825.021,00	-7,06%
Despesas de Exercícios Anteriores de período anterior ao da apuração	138.924.195,17	119.429.652,66	-14,03%
Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados	618.688.493,00	571.238.623,65	-7,67%
DESPESA LÍQUIDA COM PESSOAL (III) = (I - II)	6.580.756.376,64	6.536.200.403,09	-0,68%
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA - RCL (IV)	11.951.594.613,26	11.884.435.326,99	-0,56%
% DO TOTAL DA DESPESA LÍQUIDA COM PESSOAL SOBRE A RCL (V) = [(III)/(IV)] x 100%	55,06%	55,00%	-0,12%
LIMITE MÁXIMO (VI) (incisos I, II e III, art. 20 da LRF)	7.170.956.767,96	7.130.661.196,19	-0,56%
LIMITE PRUDENCIAL (VII) = (0,95 x VI) (parágrafo único do art. 22 da LRF)	6.812.408.929,56	6.774.128.136,38	-0,56%
LIMITE DE ALERTA (VIII) = (0,90 x VI) (inciso II do §1º do art. 59 da LRF)	6.453.861.091,16	6.417.595.076,57	-0,56%

Fonte: Relatório de Gestão Fiscal Consolidado - Exercícios 2015 e 2016. (Processos TC 1662/2016 e TC 1457/2017)

Outro ponto relevante destacado, refere-se ao Demonstrativo das Despesas com Pessoal, o Poder Judiciário, Ministério Público do Estado e Tribunal de Contas do Estado não apresentam a apuração das linhas: “Pessoal Inativo e Pensionistas” (despesa bruta com pessoal) e “Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados” (despesas não computadas). Já a Assembleia, também não apresenta essas apurações, com exceção aos valores liquidados referentes às despesas com pessoal inativo e pensionista do extinto Instituto de Previdência dos Deputados Estaduais (IPDE), situação que será resolvida com a implementação da Instrução Normativa – IN 041/2017.

A Tabela seguinte demonstra a despesa com pessoal, bem como os respectivos limites segregados por Poder e Órgão Estadual, mencionados no art. 20 da LRF, no exercício de 2016:

Tabela 3.20 – Despesa com Pessoal por Poderes e Órgãos Estadual - 2016 (Em R\$)

DISCRIMINAÇÃO	DESPESAS EXECUTADAS 2016					
	Poder Executivo	Poder Judiciário	Assembleia Legislativa	Tribunal de Contas	Ministério Público	Total (Consolidado)
DESPESA BRUTA COM PESSOAL (I)	6.201.584.692,00	743.526.459,93	150.219.453,87	102.237.404,41	261.237.575,83	7.458.805.586,04
Pessoal Ativo	3.632.871.149,90	743.526.459,93	142.258.644,18	102.089.776,65	261.237.575,83	4.881.983.606,49
Pessoal Inativo e Pensionistas	2.400.281.877,79	-	7.960.809,69	-	-	2.408.242.687,48
Outras despesas de pessoal decorrentes de contratos de terceirização (§ 1º do art. 18 da LRF)	168.431.664,31	-	-	147.627,76	-	168.579.292,07
DESPESAS NÃO COMPUTADAS (§ 1º do art. 19 da LRF) (II)	855.557.089,82	22.020.073,43	388.474,11	1.821.389,29	42.818.156,30	922.605.182,95
Indenizações por Demissão e Incentivos à Demissão Voluntária	5.798.391,01	313.494,63	-	-	-	6.111.885,64
Decorrentes de Decisão Judicial de período anterior ao da apuração	225.825.021,00	-	-	-	-	225.825.021,00
Despesas de Exercícios Anteriores de período anterior ao da apuração	52.695.054,16	21.706.578,80	388.474,11	1.821.389,29	42.818.156,30	119.429.652,66
Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados	571.238.623,65	-	-	-	-	571.238.623,65
DESPESA LÍQUIDA COM PESSOAL (III) = (I - II)	5.346.027.602,18	721.506.386,50	149.830.979,76	100.416.015,12	218.419.419,53	6.536.200.403,09
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA - RCL (IV)	11.884.435.326,99	11.884.435.326,99	11.884.435.326,99	11.884.435.326,99	11.884.435.326,99	11.884.435.326,99
% DO TOTAL DA DESPESA LÍQUIDA COM PESSOAL SOBRE A RCL (V) = [(III) / (IV)] x 100%	44,98%	6,07%	1,26%	0,845%	1,84%	55,00%
LIMITE MÁXIMO (VI) (incisos I, II e III, art. 20 da LRF)	49,00%	6,00%	1,70%	1,30%	2,00%	60,00%
LIMITE PRUDENCIAL (VII) = (0,95 x VI) (parágrafo único do art. 22 da LRF)	46,55%	5,70%	1,615%	1,235%	1,90%	57,00%
LIMITE DE ALERTA (VIII) = (0,90 x VI) (inciso II do §1º do art. 59 da LRF)	44,10%	5,40%	1,53%	1,17%	1,80%	54,00%

Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre de 2016 (Processos TC 1164/2017, 1167/2017, 1197/2017, 1177/2017 e 1166/2017) e RGF Consolidado (Processo TC 1457/2017)

O Tribunal de Contas, durante o exercício de 2016, emitiu pareceres de alertas aos Poderes e Órgãos, com relação às despesas com pessoal, em atendimento ao previsto no artigo 59, § 1º, II da LRF¹⁹. A seguir, apresenta-se o resumo dos Alertas emitidos pelo TCEES:

¹⁹ LC 101/2000 - 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;

Tabela 3.21 – Alertas emitidos pelo TCEES no exercício de 2016 (Despesa com Pessoal)

Poder/Órgão	RGF Quadrimestre	Base Legal			Percentual Apurado	Decisão
		Limite de Alerta (90%)	Limite Prudencial (95%)	Limite Máximo		
Poder Judiciário	1º	5,40%	5,70%	6,00%	6,20%	Decisão TC1792/2016 - Plenário (Processo TC4001/2016). Expedido o Alerta - Gasto com pessoal acima do Limite Máximo.
	2º				6,18%	Decisão TC3518/2016 - Plenário (Processo TC 8757/2016). Expedido o Alerta - Gasto com pessoal acima do Limite Máximo.
	3º				6,07%	Decisão TC 2262/2017 - Plenário (Processo TC 1177/2017). Expedido o Alerta - Gasto com pessoal acima do Limite Máximo.
Poder Executivo	1º	44,10%	46,55%	49,00%	45,09%	Decisão TC 3553/2016 - Plenário (Processo TC 4733/2016). Expedido o Alerta - Gasto com pessoal acima do Limite de Alerta.
	2º				45,46%	Decisão TC 3168/2016 - Plenário (Processo TC 5948/2016). Expedido o Alerta - Gasto com pessoal acima do Limite de Alerta.
	3º				44,98%	Decisão TC 1441/2017 - Plenário (Processo TC 205/2017). Expedido o Alerta - Gasto com pessoal acima do Limite de Alerta.
Ministério Público	1º	1,80%	1,90%	2,00%	1,80%	Decisão TC 1899/2016 - Plenário (Processo TC 3907/2016). Expedido o Alerta - Gasto com pessoal atingiu o Limite de Alerta.
	2º				1,82%	Decisão TC 3560/2016 - Plenário (Processo TC 8517/2016). Expedido o Alerta - Gasto com pessoal acima do Limite de Alerta.
	3º				1,84%	Decisão TC 1440/2017 - Plenário (Processo TC 1166/2017). Expedido o Alerta - Gasto com pessoal acima do Limite de Alerta.
Ente Federativo	Consolidado	54,00%	57,00%	60,00%	55,00%	Decisão TC 1589/2017 - Plenário (Processo TC 1457/2017). Expedido o Alerta - Gasto com pessoal acima do Limite de Alerta.

Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal (2016) e Sistema de Trâmite de Processos (e-TCEES)

No que se refere aos limites constitucionais com educação e saúde, a Equipe Técnica, relacionou todo o referencial legal, bem como a Resolução TC 238/2012 para a análise, fazendo as devidas considerações e assim se manifestou no RT 449/2017:

A receita líquida proveniente de impostos e das transferências constitucionais, base de cálculo para apuração do valor mínimo a ser aplicado na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino apurada segundo os critérios já detalhados no decorrer do relatório, perfaz, no exercício de 2016, o montante de R\$ 9.135.672.723,61, conforme demonstrado na Tabela a seguir, na qual se encontra discriminado, ainda, o montante de R\$ 1.010.945.023,01 de receitas adicionais para financiamento do ensino.

Tabela 3.28 – Apuração da Receita Total de Impostos e Transferências Constitucionais - Exercício 2016 (Em R\$)

RECEITAS	VALORES
RECEITA RESULTANTE DE IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS (I) = (A) + (B) - (C)	9.135.672.723,61
Receitas de Impostos (A)	9.940.517.635,81
Receita Resultante do ICMS	8.796.450.340,55
ICMS	8.565.470.352,25
Dívida Ativa do ICMS	103.616.489,84
Multa, Juros de Mora e Outros Encargos do ICMS e da Dívida Ativa do ICMS	87.651.969,34
Deduções da Receita do ICMS	(221.711,09)
Adicional de até 2% do ICMS destinado ao Fundo Est. de Combate a Pobreza	39.933.240,21
Dedução da Receita do Adicional de até 2% do ICMS (-)	0,00
Receita Resultante de Outros Impostos	1.144.067.295,26
ITCD	55.085.292,15
IPVA	470.799.515,80
IRRF	588.061.208,19
Dívida Ativa do ITCD, IPVA e IRRF	1.214.811,73
Multas, Juros de Mora e Outros Encargos do ITCD, IPVA, IRRF e da Dívida Ativa	29.128.372,45
Dedução da Receita do ITCD, IPVA e IRRF	(221.905,06)
Receitas de Transferências Constitucionais e Legais (B)	1.699.971.762,37
Cota-Parte FPE (85%)	1.369.327.196,55
Transferência Financeira ICMS-Desoneração - L.C. nº 87/96 (85%)	62.351.055,00
Cota-Parte IPI-Exportação	268.293.510,82
Cota-Parte IOF-Ouro (100%)	0,00
(-) Transferências Constitucionais (C)	-2.504.816.674,57
RECEITAS ADICIONAIS PARA FINANCIAMENTO DO ENSINO (II) = (D) + (E) + (F) +	1.010.945.023,01
Receitas de Aplic. Fin. De Outros Rec. De Impostos Vinc. Ao Ensino (D)	3.809.691,73
Receitas de Transferências do FNDE (E)	107.255.834,03
Transferências do Salário-Educação	62.109.916,64
Transferências diretas - PPDE	50.720,00
Transferências diretas - PNAE	6.198.314,20
Transferências diretas - PNATE	322.830,61
Outras Transferências do FNDE	22.100.000,00
Aplicação Financeira dos Recursos do FNDE	16.474.052,58
Receitas de Transferências de Convênios (F)	198.838,86
Transferências de Convênios	189.460,25
Aplicação Financeira dos Recursos de Convênios	9.378,61
Receita de Operações de Crédito Destinada à Educação (G)	0,00
Outras Receitas Para Financiamento do Ensino (H)	236.023,33
Receitas Recebidas do FUNDEB (I)	899.444.635,06
Transferências de Recursos do FUNDEB	882.918.160,85
Complementação da União ao FUNDEB	0,00
Receita de Aplicação Financeira dos Recursos do FUNDEB	16.526.474,21
TOTAL DAS RECEITAS (I) + (II)	10.146.617.746,62

Fonte: Processo TC 3139/2017 e Sigefes

Nota: Deduções da Receita de ICMS, do Adicional do ICMS, do ITCD, do IPVA, do IRRF, trata-se de eventuais restituições, descontos e retificações

Na sequência, a evolução das receitas líquidas de impostos e de transferências constitucionais nos últimos cinco exercícios:

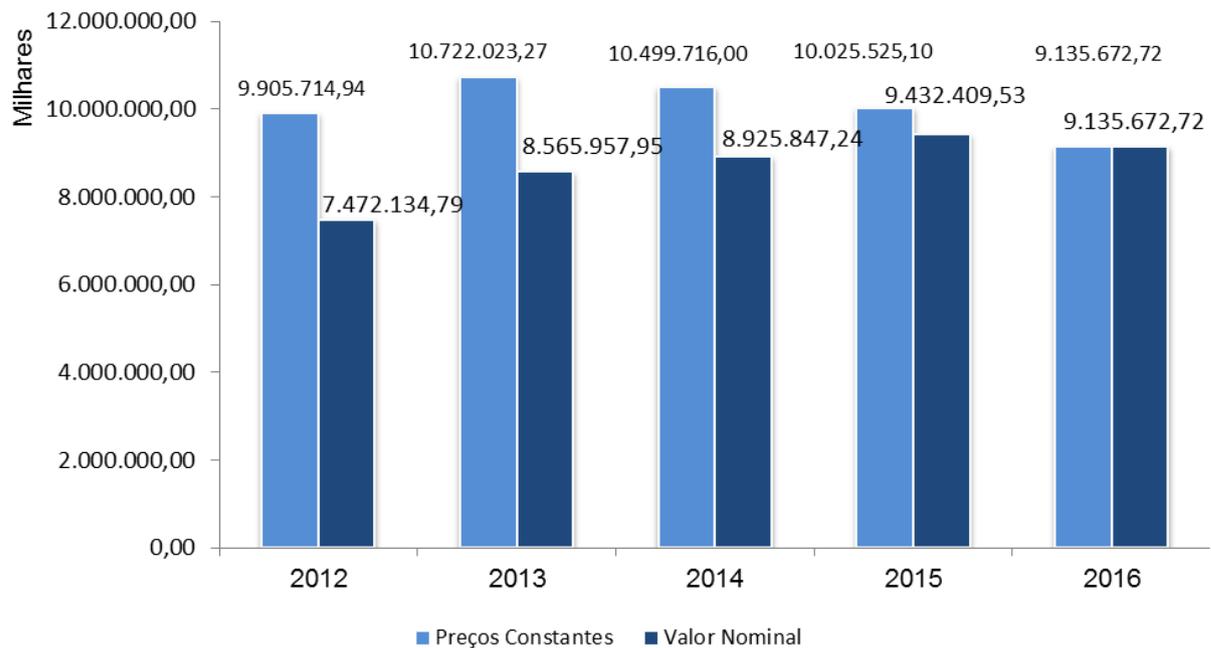


Gráfico 3.24 – Evolução das Receitas Líquidas de Impostos e Transferências Constitucionais (Em R\$ milhares)

Fonte: Relatórios Técnicos das Contas do Governador do Estado do Espírito Santo (TCEES), Processo TC 3139/2017 e Sigefes

Nota: Atualização com base no IPCA – IBGE para dez/2016

Quanto à evolução das receitas recebidas no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb, em relação ao exercício anterior (2015), as receitas recebidas no Fundeb estadual em 2016 apresentaram uma queda de R\$ 31.268.768,16 em valor nominal, equivalente a 3,36%.

Quanto aos limites mínimos no exercício de 2016 (em R\$): no Ensino Total (25%) R\$ 2.283.918.180,90; No Fundeb (100%): R\$ 899.444.635,06; Na Remuneração dos Profissionais do Magistério (60%): R\$ 539.666.781,04.

A aplicação efetiva, conforme tabela a seguir:

Tabela 3.36 – Limites Constitucionais e Aplicações Efetivas no Ensino - Exercício 2016

AVALIAÇÃO DOS LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS DA EDUCAÇÃO		
BASE DE CÁLCULO	PERCENTUAL/VALOR	
Receita Líquida de Impostos e Transferências Constitucionais		9.135.672.723,61
Transferências Recebidas do Fundeb		899.444.635,06
APLICAÇÃO MÍNIMA		
I - Valor Mínimo a ser Aplicado no Ensino	25,00%	2.283.918.180,90
II - Remuneração dos Profissionais do Magistério	60,00%	539.666.781,04
III - Valor Mínimo a ser Aplicado (Receita do Fundeb)	100,00%	899.444.635,06
APLICAÇÃO EFETIVA		
I - Valor Efetivamente Aplicado no Ensino	27,09%	2.474.471.085,26
II - Gasto Efetivo com Remuneração Magistério	71,66%	644.507.030,19
III - Valor Efetivamente Aplicado - Fundeb	100,00%	899.444.635,06
III.a - Exercício 2016	99,25%	892.660.832,44
III.b - Exercício 2017 (1º trimestre)	0,75%	6.783.802,62
APLICAÇÃO SUPERAVITÁRIA		
I - No Ensino Total	2,09%	190.552.904,36
II - Na Remuneração dos Profissionais do Magistério	11,66%	104.840.249,15

Fonte: Processo TC 3139/2017 e Sigefes

Quanto ao Limite Constitucional da Saúde (12%), o levantamento das receitas decorrentes de impostos e das transferências constitucionais recolhidas aos cofres públicos no exercício de 2016 (R\$ 9.135.672.723,62), evidencia-se, que o total mínimo a ser aplicado, pelo Governo do Estado, na Saúde, é o valor de R\$ 1.096.280.726,83, em atendimento ao artigo 6º da Lei Complementar 141/2012, amparado no inciso II do § 2º do artigo 198 da Constituição Federal.

Constata-se que a despesa total com Ações e Serviços Públicos de Saúde atingiu, após as exclusões já mencionadas, o montante de R\$ 1.541.020.230,50, equivalente a 16,87% das receitas líquidas de impostos e transferências constitucionais, cumprindo, assim, os dispositivos constitucionais e legais pertinentes à matéria.

Entretanto, embora atendida a aplicação do limite mínimo constitucional, constata-se que essa aplicação vem caindo nos dois últimos anos, conforme, observa-se no gráfico a seguir.

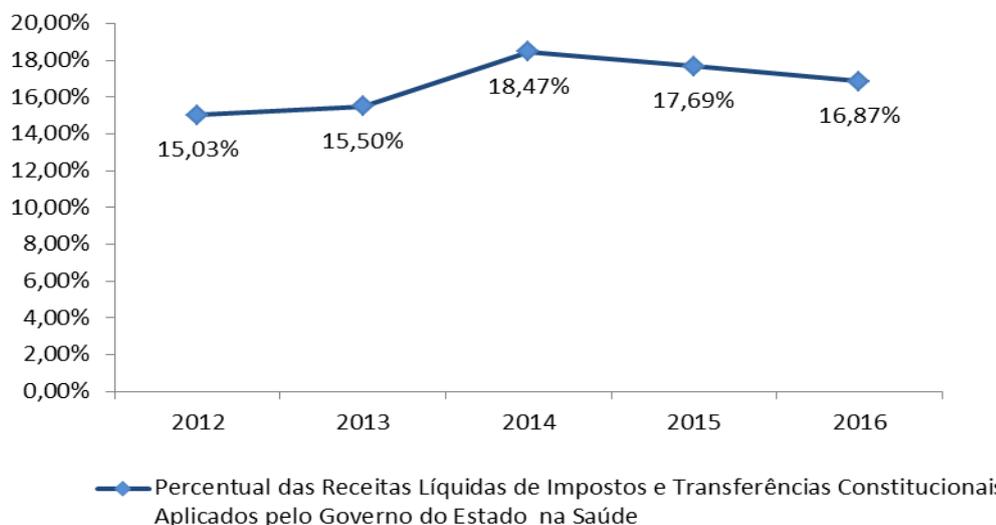


Gráfico 3.29 – Evolução Percentual da Aplicação na Saúde no Espírito Santo - 2012/2016
Fonte: Relatórios Técnicos das Contas do Governador do Estado do Espírito Santo – TCEES

Enquanto que a contratação de Organizações Sociais de Saúde (OSS) vem crescendo a cada ano, revelando-se uma opção política adotada pelo Estado para a gestão da saúde pública.

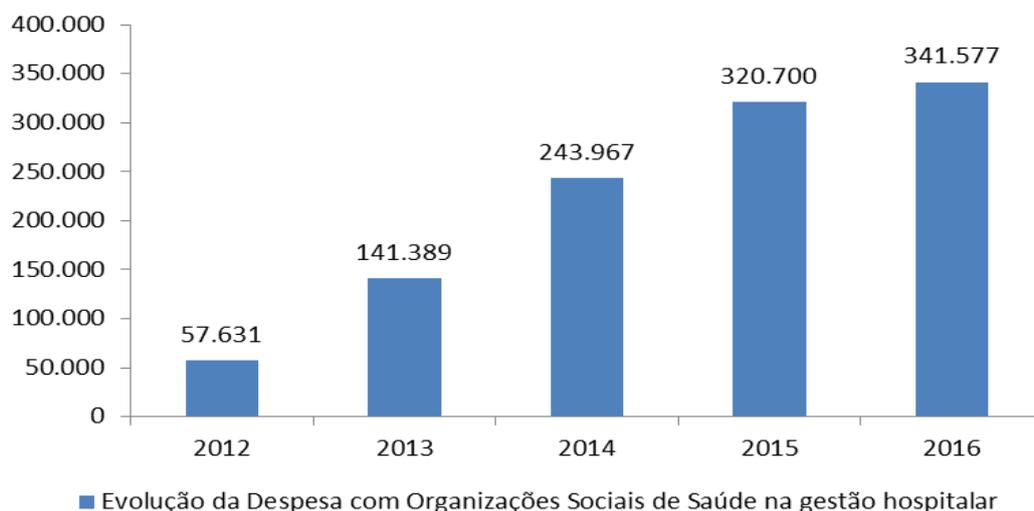


Gráfico 3.30 – Evolução das Despesas com Organizações Sociais de Saúde na Gestão Hospitalar – 2012/2016 (Em R\$ milhares)
Fonte: Informações fornecidas pela Subsecretaria de Estado de Assistência em Saúde (SSAS) e Sigefes

Observa-se, como destacado pela Comissão Técnica das Contas do Governador, que a despesa com o Hospital Estadual Central, entre os anos de 2012 e 2016,

cresceu 41,45%, e a do Hospital Jayme dos Santos Neves, entre os anos de 2013 e 2016, cresceu 112,74%, conforme detalhado na Tabela a seguir.

Tabela 3.42 – Despesa Liquidada com Organizações Sociais de Saúde na Gestão Hospitalar - Exercícios 2012 a 2016 (Em R\$)

DESPESAS COM OSS NA GESTÃO HOSPITALAR					
Hospital	2012	2013	2014	2015	2016
Estadual Central	51.995.224,00	56.373.260,00	62.071.201,00	67.338.560,00	73.548.370,00
Estadual Jayme dos Santos Neves	5.636.191,00	85.015.697,00	162.232.225,00	163.075.012,00	180.864.906,00
Estadual Urgência e Emergência	0,00	0,00	19.663.376,00	90.286.282,00	87.163.833,00
Total	57.631.415,00	141.388.957,00	243.966.802,00	320.699.854,00	341.577.109,00

Fonte: Informações fornecidas pela Subsecretaria de Estado de Assistência em Saúde (SSAS) e Sigefes

Assim, observa-se que o Governo do Estado realizou aplicação superavitária de R\$ 444.739.503,67, equivalentes a 4,87% das Receitas Líquidas de Impostos e Transferências Constitucionais, conforme detalhado na Tabela a seguir.

Tabela 3.43 – Limite Constitucional e Aplicação Efetiva na Saúde - Exercício 2016

AVALIAÇÃO DO LIMITE CONSTITUCIONAL DE SAÚDE	
BASE DE CÁLCULO	PERCENTUAL/VAL
Receita Líquida de Impostos	9.135.672.723,61
APLICAÇÃO MÍNIMA	
Valor Mínimo a ser Aplicado na Saúde	1.096.280.726,83
% Mínimo a ser Aplicado na Saúde	12,00%
APLICAÇÃO EFETIVA	
Valor Efetivamente Aplicado na Saúde	1.541.020.230,50
% Efetivamente Aplicado na Saúde	16,87%
APLICAÇÃO SUPERAVITÁRIA	
Valor Aplicado a Maior	444.739.503,67
% Superavitário	4,87%

Fonte: Processo TC 3139/2017 e Sigefes

Quanto a Dívida Consolidada Líquida (DCL), que corresponde ao montante da Dívida Consolidada (DC) deduzido o saldo relativo aos haveres financeiros (disponibilidade de caixa e demais haveres financeiros), tem-se que os limites globais para a Dívida Consolidada dos entes da Federação foram fixados pelo Senado Federal, por meio da Resolução 40 de 2001. Conforme estabelecido no art.

3º, Inciso I, dessa Resolução, no caso dos estados, o montante total da DCL não poderá exceder a duas vezes a sua Receita Corrente Líquida.

Após as deduções da disponibilidade de caixa e dos haveres financeiros, o valor da Dívida Consolidada Líquida totaliza R\$ 3.138.581.249,99, correspondendo a 26,41% da RCL, dentro do limite geral de comprometimento de 200% definido pela Resolução 40/2001 do Senado Federal.

Já a Dívida Consolidada Líquida Previdenciária, que é evidenciada de modo separado em virtude da composição e das peculiaridades do patrimônio do RPPS, apresentou o valor negativo de R\$ 1.260.408.145,76.

A Tabela a seguir exposta no RT 449/2017 apresenta a Dívida Consolidada do Estado, que atingiu o montante de R\$ 6.809.779.959,80 em 2016, 3,19% menor em relação à dívida registrada em 2015.

Tabela 3.13 – Dívida Consolidada em 2016 (Em R\$ - Valores nominais)

Dívida Consolidada	Saldo do Exercício Anterior (2015)	Até o 3º Quadrimestre de 2016
Dívida Consolidada - DC (I)	7.034.527.965,75	6.809.779.959,80
Dívida Mobiliária	-	-
Dívida Contratual	6.450.561.797,32	6.521.176.582,51
Interna	5.400.251.704,64	5.599.770.308,40
Externa	1.050.310.092,68	921.406.274,11
Precatórios posteriores a 05/05/2000 *	241.001.112,11	2.677.613,37
Outras dívidas	342.965.056,32	285.925.763,92
Deduções (II)	3.285.908.973,13	3.671.198.709,81
Disponibilidade de Caixa Bruta	2.507.586.775,30	2.618.327.485,02
Demais Haveres Financeiros	1.020.172.901,51	1.329.935.673,69
(-) Restos a Pagar Processados **	241.850.703,68	277.064.448,90
Dívida Consolidada Líquida - DCL (I-II)	3.748.618.992,62	3.138.581.249,99
Receita Corrente Líquida	11.951.594.613,26	11.884.435.326,99
% DC sobre a RCL	58,86%	57,30%
% DCL sobre a RCL (Limite Senado - 200%)	31,37%	26,41%
Limite (Resolução Senado) - 200%	23.903.189.226,52	23.768.870.653,98
Limite de Alerta - 180%	21.512.870.303,87	21.391.983.588,58

Dívida Consolidada Líquida Previdenciária	Saldo do Exercício Anterior (2015)	Até o 3º Quadrimestre de 2016
Dívida Consolidada Previdenciária	966.958.871,44	1.351.063.207,22
Deduções	1.933.696.396,95	2.611.471.352,98
Dívida Consolidada Líquida Previdenciária	-966.737.525,51	-1.260.408.145,76

* Vencidos e não pagos

** Exceto precatórios

Fonte: Relatório de Gestão Fiscal – 3º Quadrimestre de 2016

2.4 GESTÃO PREVIDENCIÁRIA

A gestão previdenciária estadual está muito bem retratada na Seção 4 do Relatório Técnico das Contas do Governador 2016, da página 238 até a página 444. São 207 páginas que descrevem com muitos detalhes os aspectos previdenciários de responsabilidade do poder público estadual.

Como já é público e notório a previdência social é muito importante para que o trabalhador, e aqui no caso mais específico o servidor público, fique protegido de ocorrências que podem tirar ou reduzir a sua capacidade laboral, proteção que também é extensiva à sua família.

Entretanto, também é público e notório, embora isso seja muito polêmico também, a existência de déficit no sistema previdenciário. No caso do Regime Próprio de Previdência (RPPS) do Estado do Espírito Santo isso será demonstrado neste voto.

Um dos grandes diferenciais para a realização deste trabalho tão abrangente em previdência foi a criação, em 2016, da Secretaria de Controle Externo de Previdência e Pessoal no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, sendo usados como fonte a Constituição, a lei, os atos normativos, mas também os dados financeiros e atuariais disponíveis, conforme podemos extrair literalmente do relatório técnico:

Para este trabalho, foram utilizadas a CF/1988, além de legislações federais e estaduais relativas à previdência social, os Demonstrativos de Resultados de Avaliação Actuarial – DRAA, bem como as avaliações atuariais completas, incluindo nesses últimos seus relatórios estatísticos, a Prestação de Contas do Governador, as informações relativas ao levantamento da folha de pagamento realizada pelo Núcleo de Tecnologia de Informações (NTI) (Processo TC 3131/2016)²⁰, os demonstrativos contábeis constantes nas Prestações de Contas Anuais do Governo do Estado e do IPAJM, os demonstrativos fiscais da Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF) e outras informações necessárias para a execução dos procedimentos da Matriz de Planejamento.

Contudo, o trabalho possui algumas limitações que devem ser consideradas. O diagnóstico do Fundo Financeiro (subseção 4.4) utilizou basicamente os dados e informações do Processo 3131/2016, que envolveu 221 jurisdicionados, entre prefeituras, câmaras municipais, serviços

²⁰ Trata-se de levantamento de dados da folha de pagamento de pessoal do exercício de 2015, que envolveu 221 jurisdicionados.

autônomos de água e esgoto, institutos de previdência municipais e estadual, secretarias e órgãos dos poderes Executivo, Legislativo, Judiciário e do Ministério Público e o próprio Tribunal de Contas do Estado.

Assim, o quantitativo de vínculos apresentado em várias tabelas refere-se aos cargos ocupados pelo servidor, sendo que um mesmo servidor pode ocupar um ou mais cargos cujos tipos de atividade são diferentes. Por isso, a quantidade de vínculos apresentados pode ser igual ou superior à quantidade de pessoas representadas nesses vínculos. Além disso, os dados desse Processo referem-se ao exercício de 2015.

A partir de todos esses dados foram levantados dois questionamentos para responder o porquê da elevação muito significativa do déficit do fundo financeiro dos últimos anos. Os questionamentos levados foram os seguintes:

1. A política de aposentadoria dos servidores públicos anterior a Emenda Constitucional 20/1998 pode ser considerada como déficit da Previdência do Estado?
2. O crescimento das remunerações das carreiras do Estado pode ser considerado como um fator propulsor da elevação do déficit do Fundo Financeiro?

2.4.1 Política Previdenciária do Estado do Espírito Santo

Nesta subseção o relatório técnico sintetizou a política previdenciária do Estado a que os servidores estaduais, sejam eles efetivos, comissionados, temporários, ocupantes de cargos eletivos, entre outros, estão vinculados.

Os servidores efetivos estão abrangidos pelo Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) nos termos do art. 40 da Constituição Federal e instituído no Estado do Espírito Santo pela Lei Complementar Estadual 282, de 22 de abril de 2004, que tem a sigla **ES-Previdência**, tendo como gestor único o Instituto de Previdência dos Servidores do Estado do Espírito Santo (IPAJM), que é uma autarquia estadual já existente antes da referida lei. No RPPS estadual estão incluídos não somente os servidores civis do Poder Executivo, mas também os militares e os servidores de todos os poderes, inclusive do Tribunal de Contas e Ministério Público e os seus membros.

Registro que no caso da Assembleia Legislativa, os seus membros (deputados estaduais) somente são cobertos pelo RPPS os que já são vinculados ao referido regime no seu órgão de origem. Os deputados estaduais que não são servidores públicos efetivos de um ente que tenha RPPS serão filiados obrigatórios do Regime Geral de Previdência Social (RGPS). Também são filiados ao RGPS os ocupantes exclusivamente de cargo em comissão, os contratados temporários e os empregados públicos.

Dentro desse conjunto de servidores e membros de poderes vinculados ao RPPS foi feita pela Lei Complementar Estadual 282/2004 uma “segregação de massa” com a criação de dois fundos contábeis: o fundo financeiro que contém os servidores admitidos até o dia 26/04/2004 e o fundo previdenciário com os servidores admitidos após a referida data.

No fundo financeiro foi utilizado o método de repartição simples: o poder público recolhe o valor da contribuição (11%) dos servidores ativos e repassa, junto com o valor da contribuição patronal (22%) para o IPAJM pagar a folha dos aposentados e pensionistas. Como isso é insuficiente para arcar com a referida folha de pagamento, o poder público é responsável por complementar a diferença, sendo essa conhecido como “aporte”.

Já no fundo previdenciário o método é o de capitalização: o dinheiro recolhido das contribuições do servidor e a patronal são depositadas num fundo e ficam investidas no mercado financeiro, dentro dos limites estabelecidos pelo Conselho Monetário Nacional, para garantir os benefícios que serão concedidos. Como esse fundo é formado por servidores mais jovens e que irão contribuir todo o período e vão ter benefícios das regras gerais do art. 40 da CF, a tendência é que seja um fundo com superávit.

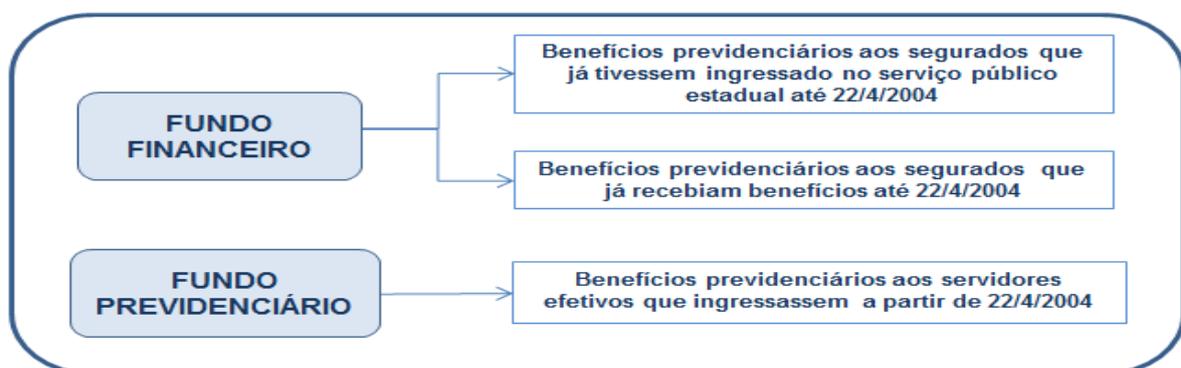


Figura 4.12 - Responsabilidade pelo custeio do sistema previdenciário e assistencial do Governo do Estado do Espírito Santo com base na LC 282/2004. Fonte: LC 282/2004. Elaboração: SecexPrevidência / TCEES

Lastreada no art. 40, §§ 14 a 16 da CF, foi instituída no Estado do Espírito Santo pela Lei Complementar Estadual 711, de 2 de setembro de 2013 a Previdência Complementar do Servidor Público, sendo criada uma entidade chamada Fundação de Previdência Complementar do Estado do Espírito Santo (Preves).

Os servidores ingressantes a partir do dia 05/02/2014 (data de funcionamento da Preves) continuam vinculados ao RPPS, mas contribuindo e tendo benefícios até o valor do limite do Regime Geral de Previdência (RGPS), atualmente em R\$ 5.531,31. Como opção para complementar os seus benefícios poderão se filiar a Preves, contribuindo com o percentual de 8,5% da parcela que exceder o teto do RGPS, sendo que o poder público (aqui chamado de patrocinador) irá contribuir também com 8,5%.

O relatório técnico foi tão abrangente em matéria previdenciária que também registrou a existência no Estado do Espírito Santo de mais duas situações, citadas literalmente abaixo:

O Espírito Santo também paga “*complementação de aposentadorias*”²¹ concedidas por meio das Leis Estaduais 4.511, de 8 de janeiro de 1991²², e 4.565, de 7 de outubro de 1991²³, a 1.023 beneficiários, distribuídos pela administração direta (222) e indireta (801) do Estado.²⁴ O prazo para requerer esse benefício foi extinto 120 dias após a publicação da Lei 4.565/1991, ou seja, em 4/2/1992.

Ainda existem os pagamentos que estão sendo realizados pela Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo (ALEES) dos beneficiários do extinto Instituto de Previdência dos Deputados Estaduais (IPDE) que foi criado pela Lei Estadual 2.247, de 21 de dezembro de 1966²⁵, e extinto

²¹ Art. 1º - Aos servidores públicos estaduais regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho, com exercício em órgãos da Administração Direta dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como nas Autarquias, que se aposentarem pelo Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, fica assegurado o direito a uma complementação mensal paga pelo órgão contratante, em valor correspondente à diferença entre o valor do provento e o do salário a que teria direito se em exercício estivesse, acrescido do adicional por tempo de serviço (Lei 4.511/1991).

²² O art. 3º fixa o prazo de 120 dias para que os servidores que já houverem completado, na data da publicação da Lei, o tempo de serviço para que se inativarem, requeiram a aposentadoria e a complementação respectiva.

²³ O art. 5º reabriu o prazo para que os servidores que, a partir da vigência da Lei nº 4.511, de 07 de janeiro de 1991, se aposentarem pelo Instituto Nacional de Seguro Social, adquiram direito ao benefício de complementação mensal de aposentadoria.

²⁴ Fonte: Boletim Estatístico e Informações Gerenciais de Dezembro de 2015, divulgado pela Seger. Disponível no endereço: <http://www.seger.es.gov.br/seger/index.php/aceso-rapido-2/informacoes-de-recursos-humanos>

²⁵ Art. 2º - São associados obrigatórios do IPDE todos os atuais deputados e os que no futuro forem eleitos, independentemente de idade e de exame de saúde.

Art. 3º - Os ex-deputados que contem, no mínimo, 8 (oito) anos de mandato, poderão contribuir para IPDE, devendo pagar os 8 (oito) anos da carência necessária para o gozo dos benefícios, de uma só vez ou em 8 (oito) prestações mensais, na

conforme determinação da Lei Estadual 4.541, de 5 de agosto 1991. Essa lei transferiu a responsabilidade pelos benefícios, direitos e vantagens dos segurados vinculados ao IPDE à Assembleia Legislativa do Espírito Santo (Ales).

A tabela a seguir resume e ilustra muito o quadro previdenciário do Estado do Espírito Santo.

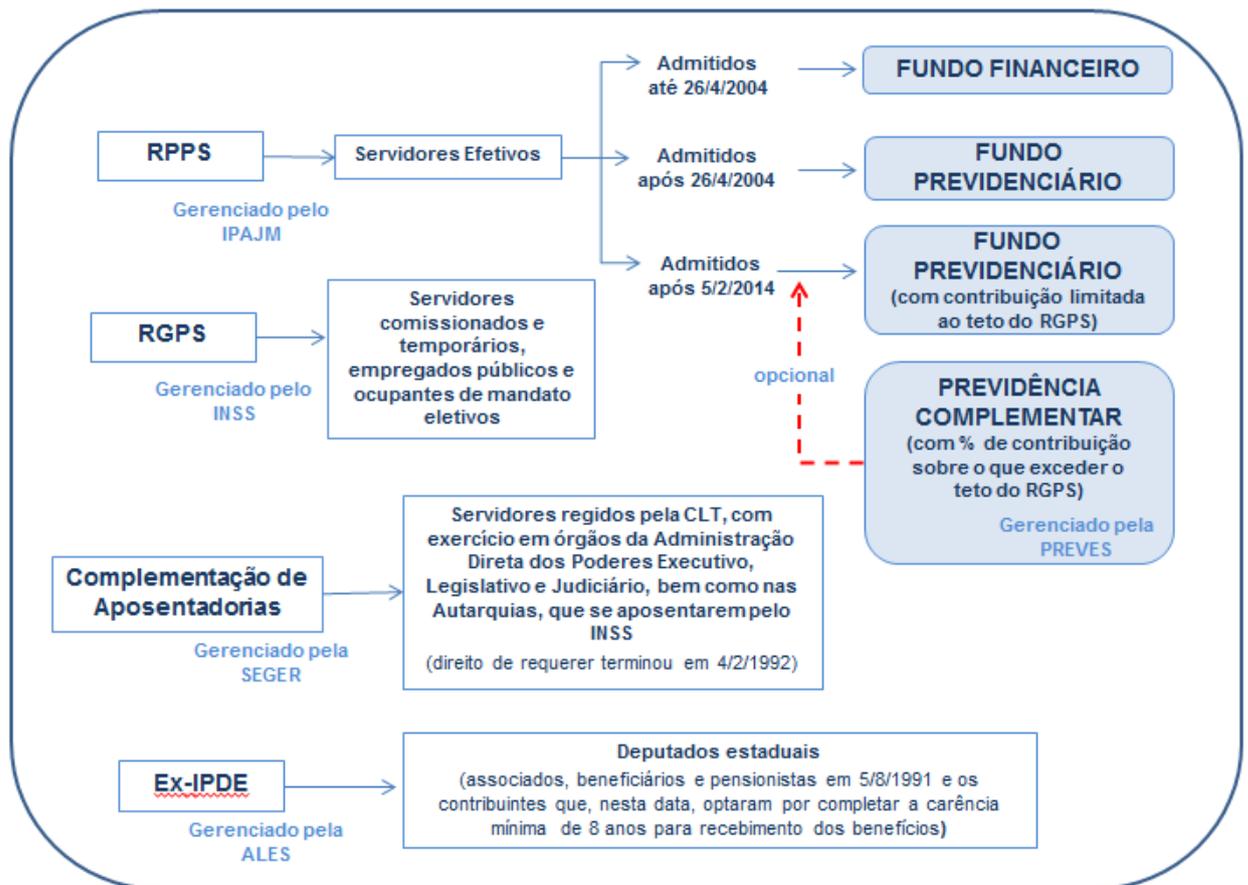


Figura 4.1 - Regimes previdenciários a que estão vinculados os servidores públicos estaduais

Fonte: LC 282/2004, LC 711/2013, Leis Estaduais 4.511/1991, 4.565/1991, 2.247/1966 e 4.541/1991, CF 1988, com redação dada pela EC 20/1998 e Lei Federal 8.212/1991
Elaboração: SecexPrevidência / TCEES

2.4.2 Aspectos Conceituais Relacionados ao Equilíbrio da Previdência

Basicamente o que se exige é o equilíbrio financeiro e atuarial, lastreado na parte final do art. 40 da CF e no art. 69 da LRF. E o art. 2º da Portaria do 403/2008 do

base do subsídio fixo em vigor na data dos pagamentos. O prazo para os atuais e ex-deputados requererem sua inscrição expira em um ano após a data desta lei.

MPS estabelece a diferença entre equilíbrio financeiro e equilíbrio atuarial nos seguintes termos:

I - Equilíbrio Financeiro: garantia de equivalência entre as receitas auferidas e as obrigações do RPPS em cada exercício financeiro;

II - Equilíbrio Atuarial: garantia de equivalência, a valor presente, entre o fluxo das receitas estimadas e das obrigações projetadas, apuradas atuarialmente, a longo prazo.

Independente da exigência legal, em termos econômicos não há dúvida que num plano de previdência é necessário ter dinheiro para pagar no curto prazo os benefícios (equilíbrio financeiro) e reservas devem ser constituídas para que no longo prazo exista uma garantia de pagamento dos benefícios (equilíbrio atuarial).

E a Lei 9.717/98, que é a principal norma geral em matéria de previdência do servidor público, estabelece a exigência de avaliação atuarial, conforme abaixo citado:

Art. 1º. Os regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal **deverão ser organizados**, baseados em normas gerais de contabilidade e atuária, **de modo a garantir o seu equilíbrio financeiro e atuarial**, observados os seguintes critérios:

I - realização de **avaliação atuarial** inicial e **em cada balanço** utilizando-se parâmetros gerais, **para a organização e revisão do plano de custeio e benefícios**. (grifos nossos)

A mesma Portaria também define em seu art. 2º que a “Avaliação Atuarial é o estudo técnico desenvolvido pelo atuário, baseado nas características biométricas, demográficas e econômicas da população analisada, com o objetivo principal de estabelecer, de forma suficiente e adequada, os recursos necessários para a garantia dos pagamentos dos benefícios previstos pelo plano”.

2.4.3 Histórico da Previdência dos Servidores Públicos

O relatório técnico apresentou um histórico bem detalhado da previdência dos servidores público no Brasil e no Estado do Espírito Santo. No âmbito nacional pode ser resumido com a tabela abaixo:

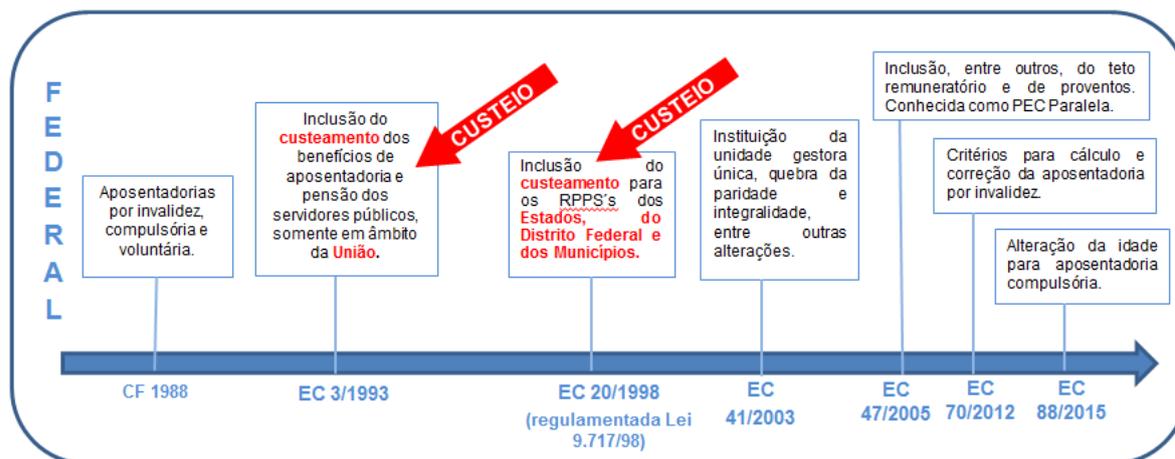


Figura 4.6 - Previdência social na CF/1988 e Emendas Constitucionais

Na realidade a Constituição de 1988 instituiu um sistema de aposentadoria do servidor público sem a obrigatoriedade de contribuição e permitindo uma série de direitos. O art. 40 originário não exigia sistema contributivo e nem o equilíbrio financeiro e atuarial. Essa lacuna do texto originário constitucional é uma das causas do déficit atual dos RPPS.

Basicamente foram as Emendas 03/1993 e 20/1998 que prescreveram a contribuição previdenciária para o servidor público, a primeira para os servidores federais e a última para todos os servidores. Mas foi a partir da Emenda 20/1998 que trouxe também a necessidade do equilíbrio financeiro e atuarial, bem como o requisito de idade mínima, dentre outros, que na prática criou o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS). Também possibilitou a criação da previdência complementar do Servidor Público. A Emenda 41/2003 complementou a EC 20/1998 criando mais algumas restrições para a concessão de benefícios.

Vale a pena registrar também que as emendas constitucionais atingiram muito pouco a previdência dos militares ficando os mesmos regidos pela lei, que será federal no caso dos militares federais e estadual no caso dos militares estaduais. De qualquer maneira, estarão vinculados ao órgão único gestor do RPPS.

A seguir cito um quadro feito no relatório técnico e que descreve as diferenças entre os regimes previdenciários que temos no Brasil e que são úteis para entender o tema.

CARACTERÍSTICAS BÁSICAS	REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL – RGPS	REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL – RPPS	REGIME DE PREVIDÊNCIA PRIVADA COMPLEMENTAR – RPPC
Segurados	Trabalhadores do setor privado e servidores públicos não vinculados a RPPS	Servidores públicos	Todos os trabalhadores
Filiação	Compulsório	Compulsório	Facultativo
Natureza	Sistema público	Sistema público	Sistema privado
Gestão	INSS / Receita Federal do Brasil	Entes federativos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios)	Entidades privadas de previdência complementar (fechadas ou abertas)
Proteção	Benefícios limitados ao teto	Benefícios podem ou não ser limitados ao teto	Benefícios complementares
Fundamento constitucional	Artigo 201 da CF	Artigo 40 da CF	Artigo 202 da CF
Fundamento legal	Leis 8.212 e 8.213/1991	Lei 9.717/1998 e leis de cada ente	LC 108 e 109/2001

Figura 4.13 - Previdência social na CF/1988, Emendas Constitucionais e legislação estadual
Fonte: CF/1988, EC 3/1993, EC 20/1988, EC 41/2003, EC 47/2005, EC 70/2012, EC 88/2015, LC 46/1994, LC 109/1997, LC 282/2004, LC 711/2013 e LC 836/2016
Elaboração: SecexPrevidência / TCEES

Já no plano estadual vale a pena reproduzir aqui a tabela contida no relatório técnico e que descreve o histórico da previdência dos servidores públicos no Estado do Espírito Santo, fazendo um paralelo com o histórico nacional, já tratado aqui neste voto.

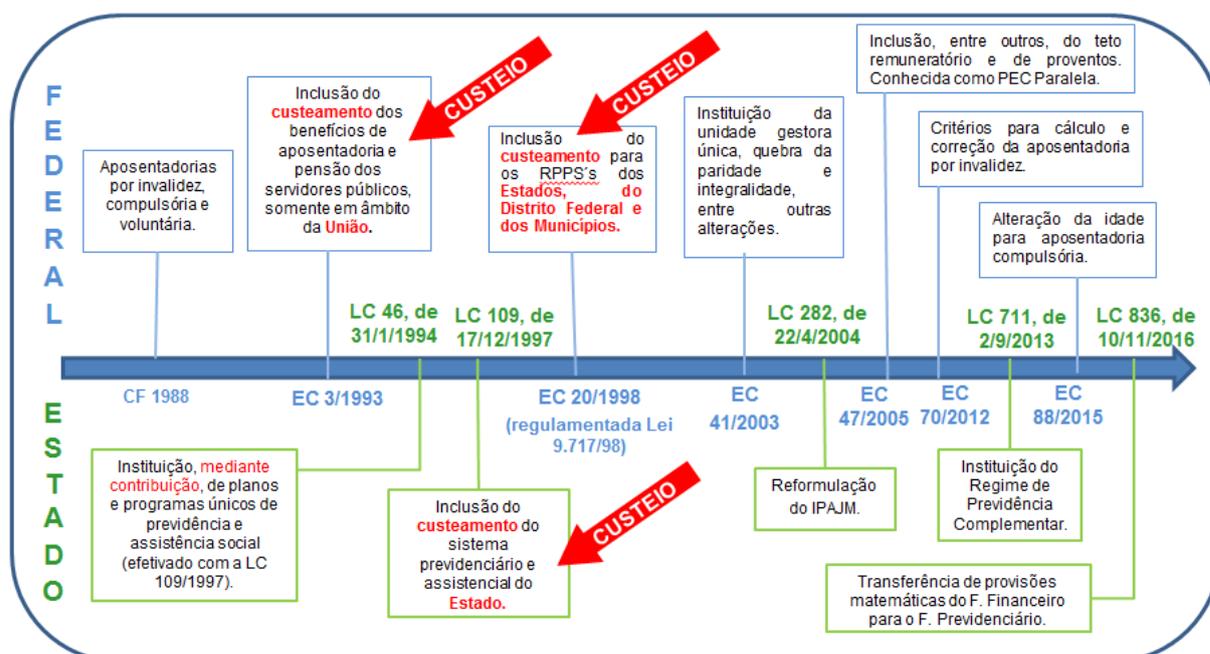


Figura 4.13 - Previdência social na CF/1988, Emendas Constitucionais e legislação estadual
Fonte: CF/1988, EC 3/1993, EC 20/1988, EC 41/2003, EC 47/2005, EC 70/2012, EC 88/2015, LC 46/1994, LC 109/1997, LC 282/2004, LC 711/2013 e LC 836/2016
Elaboração: SecexPrevidência / TCEES

Olhando esse histórico vale ressaltar a edição de várias Leis Complementares no período: a LC 46/1994 que estabelece o Estatuto dos Servidores Públicos Estaduais, a LC 109/1997 que institui a contribuição previdenciária do servidor público estadual, 282/2004 que reformula o IPAJM segrega as massas de segurados, a LC 711/2013 que cria a previdência complementar e a 836/2016 que transfere parte das provisões matemáticas do fundo financeiro para o fundo previdenciário.

Vale a pena registrar que até a edição da Lei Complementar LC 109/1997 milhares de servidores estaduais se aposentaram sem ter contribuído para o sistema previdenciário. As contribuições até então vertidas para o IPAJM eram bem menores e destinadas a benefícios da família, tais como saúde e pensões.

A Área Técnica faz as seguintes considerações a partir da análise feita:

Assim, na concepção do modelo previdenciário, esculpido pelo art. 40 da CF/88, com redação da EC 20/1998, o ideal seria que as aposentadorias já concedidas até a EC 20/1998 e as pensões decorrentes delas fossem apartadas do Fundo Financeiro, passando a compor outro Fundo, cujos aportes seriam de responsabilidade integral do Estado. Assim, permaneceriam compondo o Fundo Financeiro somente os servidores ativos na data de 16/12/1998 e os que ingressaram a partir dessa data até 26/4/2004.

Portanto, à guisa de conclusão, e considerando que as aposentadorias concedidas até a EC 20/1998 eram uma extensão da política de pessoal, sendo integralmente custeadas com recursos do Tesouro;

Considerando que o regime de previdência próprio dos servidores definido a partir da EC 20/1998 foi criado para os titulares de cargos efetivos, estando inseridos neste regime somente os que estavam em atividade à época;

Considerando que os aposentados até 16/12/1998 não se enquadravam na categoria de servidores ativos à época, não podendo, portanto, ser incluídos no regime de previdência criado pela EC 20/1998;

Considerando que não houve contribuições dos servidores até 16/12/1998 e que é necessário prover tratamento mais isonômico aos demais servidores que compõem o Fundo Financeiro e que passaram a contribuir a partir de 1998, quando foi previsto o caráter contributivo ao regime de previdência;

Considerando que foi instituída a solidariedade entre os participantes do regime de previdência somente a partir de 31/12/2003 (EC 41/2003);

Considerando que as contribuições previdenciárias vertidas pelos servidores após a EC 20/1998 serão destinadas ao pagamento de seus benefícios, respeitando o princípio do equilíbrio financeiro e atuarial e, ainda;

Considerando o disposto no parágrafo único do art. 8º da LRF, que dispõe que “os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso” e a necessidade de oferecer mais transparência à sociedade;

Sugere-se seja **RECOMENDADO** ao Governo do Estado, por intermédio da Secretaria de Economia e Planejamento (SEP) e do IPAJM, que o registro orçamentário das aposentadorias concedidas até 16/12/1998 e das pensões decorrentes dessas aposentadorias não seja realizado na fonte de recursos vinculada no Fundo Financeiro, mas na fonte Tesouro, em atendimento ao art. 40 da Constituição Federal e ao parágrafo único do art. 8º da LRF.

A referida recomendação será acatada ao final do voto, pois realmente está sugerindo ao poder público a implantação de um modelo mais adequado à realidade.

Também temos o relato da Lei Complementar Estadual 836, de 10 de novembro de 2016, que facultou a transferência de parte dos segurados do Fundo Financeiro para o Fundo Previdenciário. Neste caso o relatório técnico aponta algumas inconsistências no trabalho que foi feito e que estão descritas nas páginas 271-276 do referido relatório, sendo proposta a seguinte recomendação que será acatada por esse relator:

RECOMENDA-SE ao Governo do Estado, por intermédio do IPAJM, que, antes de efetuar a transferência de segurados do Fundo Financeiro para o Fundo Previdenciário, regularize as pendências apontadas neste Relatório a fim de dar exequibilidade à LC 836/2016.

O quadro a seguir feito pela Área Técnica indica as inconsistências

Quadro 4.4 - Comparativo entre parâmetros estabelecidos no art. 25 da Portaria MPS 403/2008 e respectivo cumprimento pelo Governo do Estado

PARÂMETRO DA PORTARIA MPS 403/2008	CUMPRIDO PELO ESTADO?
1. Índice de Cobertura igual ou superior a 1,25 em, no mínimo, cinco exercícios consecutivos, para os planos superavitários.	Sim
2. A avaliação atuarial indicativa da revisão tenha sido fundamentada em base cadastral atualizada, completa e consistente, inclusive no que se refere ao tempo de serviço e de contribuição anterior dos segurados.	Não
3. Os bens, direitos e demais ativos considerados na apuração do resultado atuarial estejam avaliados a valor de mercado e apresentem liquidez compatível com as obrigações do plano de benefícios.	Sim
4. O histórico da rentabilidade das aplicações e investimentos dos recursos do RPPS não tenha apresentado performance inferior à meta estabelecida na política anual de investimentos dos três últimos exercícios.	Não
5. A taxa de juros utilizada na avaliação atuarial seja condizente com a meta estabelecida na política de investimentos dos recursos do RPPS, em perspectiva de longo prazo.	Não

Elaboração: SecexPrevidência / TCEES

Entendo que com o superávit razoável que o fundo previdenciário tem é possível sim que ele assuma parte dos segurados do fundo financeiro, desde que observados todos os trâmites necessários e que a operação seja feita com a devida segurança. Cabe ao governo do Estado e ao IPAJM corrigir as inconsistências apontadas e/ou fazer as devidas justificativas.

No tocante à recomendação proposta ela será mantida apenas com uma pequena alteração, devido à necessidade da medida, concedendo um prazo ao governo do Estado para que até a próxima prestação de contas regularize as transferências porventura já feitas.

O relatório técnico também descreve sobre várias legislações estaduais que concederam benefícios e que, como não são totalmente sustentáveis a partir das contribuições inexistentes, necessitam de aportes do orçamento estadual. E então conclui esta parte do relatório, justamente fazendo um link com a próxima parte que é justamente sobre o fundo financeiro, com o seguinte:

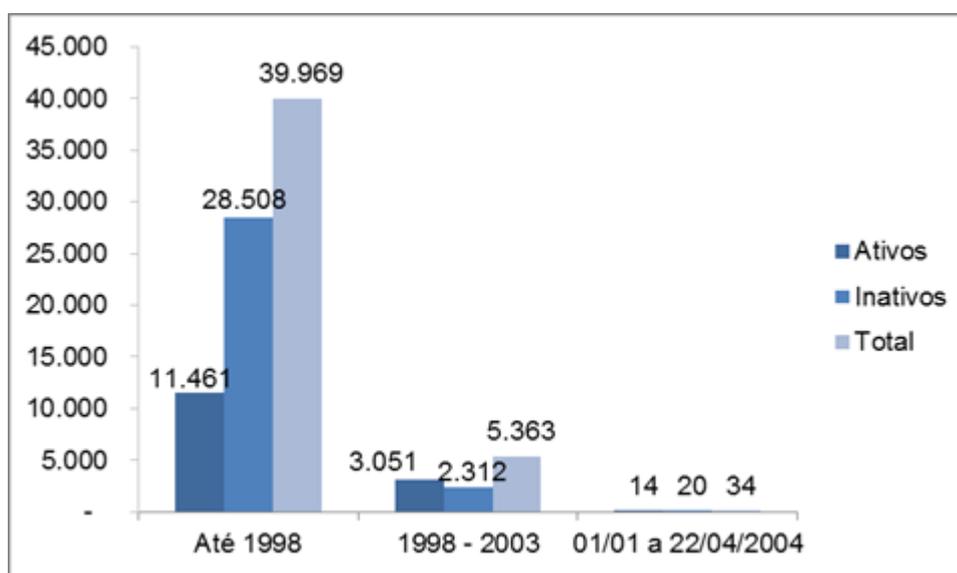
Assim, é importante realizar um diagnóstico e análise do perfil desse fundo, a fim de verificar quais são os grupos que exercem maior pressão sobre o déficit atuarial. Essa análise é importante num cenário em que se discutem reformas no sistema de previdência. Entender a composição do déficit é crucial para solucionar os problemas existentes e guiar as políticas públicas voltadas para essa área que tem representado cada vez mais um peso para os cofres públicos.

2.4.4 Diagnóstico do Fundo Financeiro

Neste subitem foi realizado um diagnóstico abrangente do Fundo Financeiro, analisando: o perfil dos segurados, a sua composição, as carreiras mais expressivas, a data de admissão dos servidores, além de uma análise do perfil por Poder.

Ao contrário do fundo previdenciário que é de capitalização, é permanente e por essência superavitário, o fundo financeiro é temporário, de repartição simples e por essência é deficitário. Mesmo sendo temporário, a sua análise pormenorizada é importante, pois está e continuará impactando as finanças estaduais por um bom tempo, e compreendê-lo de maneira mais pormenorizada contribui no momento de tomada de decisão.

O relatório técnico veicula o Gráfico 4.2 e mostra que o Fundo Financeiro possui 45.366 servidores, sendo que 30.840 (68%) são inativos e 14.526 (32%) são ativos. Constata-se que 2/3 (dois terços) do Fundo Financeiro já é composto por inativos e esse percentual irá aumentando com o tempo, já que não ingressam mais servidores no referido fundo. Esse quadro, citado a seguir, mostra também os segurados do fundo financeiro por data de admissão. Isso é importante numa análise mais detalhada, pois a data de admissão está relacionada com os direitos a benefícios que o segurado tem.



	Até 1998	1998 - 2003	01/01 a 22/04/2004	Total
Ativos	11.461	3.051	14	14.526
Inativos	28.508	2.312	20	30.840
Total	39.969	5.363	34	45.366

Gráfico 4.2 - Composição do Fundo Financeiro por data de admissão e situação em que os segurados do Fundo Financeiro se encontravam em 2015 (ativos/inativos)

Fonte: Processo TC 3131/2016

A seguir cito os comentários feitos no relatório técnico ao gráfico apresentado:

Importante fazer a distinção das datas de início de exercício dos servidores do Fundo Financeiro e respectivas implicações. Até 1998, 39.969 servidores ingressaram no serviço público estadual, o que representa 88% do Fundo Financeiro. Desses, 11.461 (29%) são ativos e 28.508 (71%) são inativos.

Nesse grupo de servidores que ingressaram até 1998, existem três particularidades:

Servidores já aposentados até 1998, os quais nunca contribuíram para o custeio do benefício de aposentadoria, exigência imposta pela EC 20/1998;

Servidores ativos que já haviam cumprido, até 1998, todas as condições para se aposentarem integralmente, os quais tiveram isenção da contribuição previdenciária até a EC 41/2003 e após essa Emenda tiveram direito ao abono de permanência;

Servidores ativos, admitidos até 1998, que não haviam cumprido as exigibilidades para se aposentar até 1998, os quais passaram a financiar o custeio de suas respectivas aposentadorias a partir da EC 20/1998.

Entre 1998 e 2003, ingressaram no serviço público estadual 5.363 servidores, sendo que ao final de 2015 eram 3.051 (57%) servidores ativos e 2.312 (43%) inativos. O que caracteriza esse grupo de servidores é que eles contribuíram para o custeio de suas aposentadorias desde a data de posse, mas não foram abrangidos pela EC 41/2003, mantendo a paridade e a integralidade dos proventos na aposentadoria.

O último grupo, formado por 34 servidores, é composto pelos que ingressaram no serviço público estadual entre 1/1/2004 a 26/4/2004, data da publicação da LC 282/2004. Esses servidores, por terem tomado posse após 2003, não têm direito à paridade e à integralidade²⁶ e compõem o Fundo Financeiro, cuja data de corte foi estabelecida pela LC 282/2004.

Em termos remuneratórios, os servidores do Fundo Financeiro tiveram em 2015 remuneração total de R\$ 3,590 bilhões. Os 14.526 ativos respondem por R\$ 1,8 bilhão (50,23%) enquanto que os 30.840 inativos respondem por 1,786 bilhão (49,77%). Verifica-se que a remuneração total dos ativos e inativos é praticamente igual, no entanto, quando considerada a média da remuneração anual por servidor, observa-se que a do ativo é mais que duas vezes maior que a do inativo. A remuneração média anual do ativo é de R\$ 124.169,01 e a do inativo é de R\$ 54.944,12. Essa análise demonstra que os servidores atualmente em atividade possuem maior representatividade no Fundo Financeiro, em termos remuneratórios (Tabela 4.3).

Tabela 4.3 - Composição do Fundo Financeiro

Servidores	Quantidade de vínculos	Remuneração média anual	Remuneração total
Ativos	14526	R\$ 124.169,01	R\$ 1.803.679.044,22
Inativos	30840	R\$ 57.944,12	R\$ 1.786.996.568,40
TOTAL	45366	R\$ 79.149,05	R\$ 3.590.675.612,62

Fonte: Processo TC 3131/2016

Ressalta-se que o aporte²⁷ realizado pelo Governo do Estado em 2015, que foi de R\$ 1,696 bilhão²⁸, ainda é menor do que o total da folha dos inativos do Fundo Financeiro em 2015, que foi de R\$ 1,786 bilhão. Isso porque a folha de inativos do Fundo Financeiro é custeada pelo aporte realizado pelo Governo e pelas contribuições ao Fundo Financeiro.

Registra-se ainda que a necessidade de aporte ao Fundo Financeiro é reflexo natural do modelo de financiamento do déficit atuarial adotado pelo Estado. O Fundo Financeiro é o custo de transição entre o modelo vigente antes da EC 20/1998 (que não possuía plano de custeio para a aposentadoria) e o modelo de capitalização vigente a partir de 2004, com o Fundo Previdenciário.

Já no próximo gráfico está o detalhamento dos servidores inativos e que ingressaram no serviço público até 1998, separando pela época de sua aposentadoria.

²⁶ O direito do servidor à paridade e à integralidade só se mantém se ele já estivesse vinculado ao serviço público, com tempo de serviço anterior.

²⁷ Diferença entre as contribuições recolhidas e os benefícios pagos.

²⁸ Fonte: Relatório de aportes ao Fundo Financeiro fornecido pelo IPAJM.

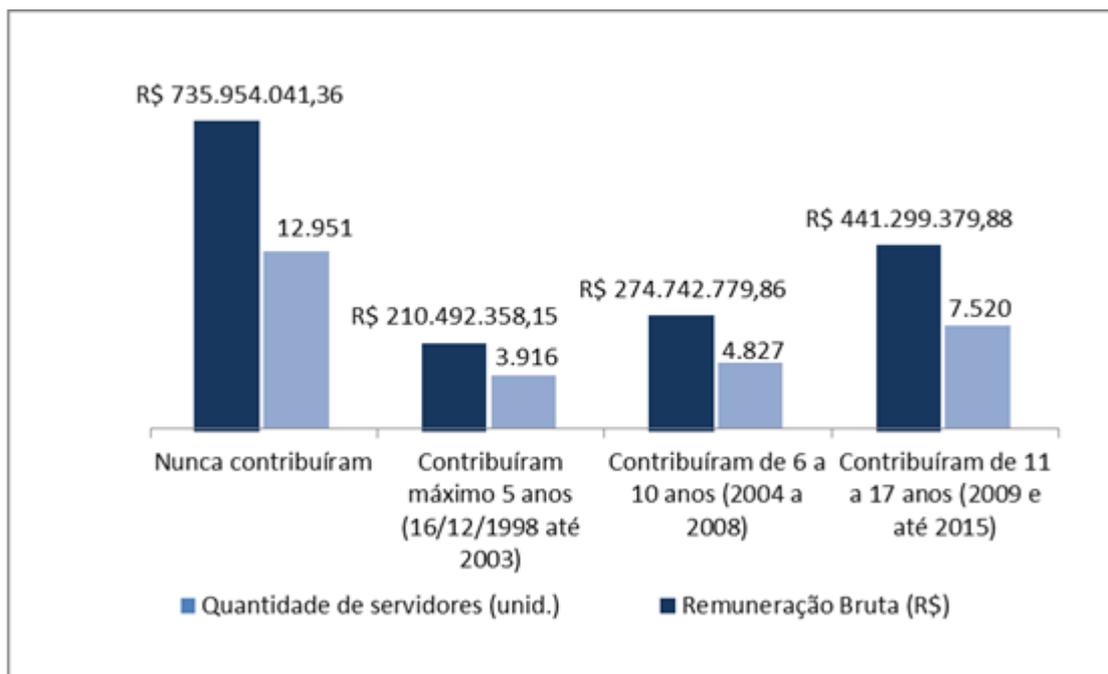


Gráfico 4.3 - Quantitativo de servidores (com posse anterior a 16/12/1998 e inatividade entre as datas apresentadas) e valores de remunerações brutas anuais (2015)
Fonte: Dados enviados pelo IPAJM. Processo TC 3131/2016

Mas também foi feita uma descrição do número de inativos por categoria profissional e sua remuneração bruta anual.

Tabela 4.5 - Quantidade de vínculos e remuneração bruta dos inativos do Fundo Financeiro por tipo de atividade

Tipo de Atividade	Total		Percentual	
	Quantidade de vínculos	Remuneração bruta anual	Quantidade de vínculos	Remuneração bruta anual
Atividade comum	7128	R\$ 577.150.080,00	23%	32%
Professor	15974	R\$ 552.374.851,37	51%	31%
Policial militar	5819	R\$ 453.063.252,07	19%	25%
Policial civil	1278	R\$ 125.834.502,88	4%	7%
Profissional da Saúde	781	R\$ 57.648.579,29	3%	3%
Bombeiro militar	231	R\$ 20.925.302,79	1%	1%
Total	31211	R\$ 1.786.996.568,40	-	-

Fonte: Processo TC 3131/2016

Na tabela abaixo separa-se o tipo de atividade dos inativos e também o momento de seu ingresso no RPPS do Estado do Espírito Santo indicando a sua remuneração bruta anual, sendo registrado que 93% da remuneração bruta dos inativos do Fundo Financeiro é referente a ingressantes no serviço público estadual até 1998. Esse

grupo, pode ter mais direitos, sejam os adquiridos antes da EC 20/1988 como também os das regras de transição e isso causa aumento de déficit.

Tabela 4.6 - Remuneração bruta anual dos inativos do Fundo Financeiro por data de admissão e por tipo de atividade

Tipo de atividade	Remuneração bruta anual			
	Até 1998	1998 - 2003	1/1/2004 a 22/4/2004	Total
Atividade comum	R\$ 504.163.195,89	R\$ 71.323.548,12	R\$ 1.663.335,99	R\$ 577.150.080,00
Professor	R\$ 520.519.399,36	R\$ 31.827.794,12	R\$ 27.657,89	R\$ 552.374.851,37
PoliciaI militar	R\$ 443.380.134,40	R\$ 9.683.117,67	-	R\$ 453.063.252,07
PoliciaI civil	R\$ 122.224.940,36	R\$ 3.609.562,52	-	R\$ 125.834.502,88
Profissional da Saúde	R\$ 52.568.643,16	R\$ 5.054.537,27	R\$ 25.398,86	R\$ 57.648.579,29
Bombeiro militar	R\$ 19.632.246,08	R\$ 1.293.056,71	-	R\$ 20.925.302,79
Total	R\$ 1.662.488.559,25	R\$ 122.791.616,41	R\$ 1.716.392,74	R\$ 1.786.996.568,40
% s/ total remuneração bruta anual	93%	7%	0%	-

Fonte: Processo TC 3131/2016

Tabela 4.8 - Quantidade de vínculos e remuneração bruta anual dos inativos do Fundo Financeiro – grupo “Atividade Comum”

Cargo	Total		Percentual	
	Quantidade de vínculos	Remuneração bruta anual	Quantidade de vínculos	Remuneração bruta anual
AUDITOR FISCAL DA RECEITA ESTADUAL	1037	R\$ 223.400.458,00	14%	39%
CONSULTOR DO TESOUREO ESTADUAL	83	R\$ 17.270.500,09	1%	3%
SERVENTE 10.5.1	1106	R\$ 16.209.064,34	15%	3%
PROCURADOR DO ESTADO	46	R\$ 12.582.235,64	1%	2%
ASSISTENTE TECNICO	105	R\$ 12.438.871,05	1%	2%
DEFENSOR PUBLICO	74	R\$ 11.449.364,34	1%	2%
CONTROLADOR DE RECURSOS PUBLICOS	49	R\$ 11.890.301,64	1%	2%
OFICIAL ADMINISTRATIVO 01.2.12	270	R\$ 10.592.274,70	4%	2%
AUX ADMINISTRATIVO 01.3.10	376	R\$ 10.003.563,14	5%	2%
Demais Carreiras	4091	R\$ 251.313.447,06	57%	44%
Total	7237	R\$ 577.150.080,00	-	-

Fonte: Processo TC 3131/2016

Constata-se um grupo muito significativo de inativos na categoria auditor fiscal da receita estadual, sendo que os valores a eles pagos somente é menor do que é pago às carreiras de Professor e de PoliciaI Militar.

Outro perfil analisado pela equipe técnica foi a separação por poder dos 45.366 servidores do Fundo Financeiro e está registrado na Tabela que citamos abaixo.

Tabela 4.9 - Composição do Fundo Financeiro por Poder

PODERES	ATIVOS		INATIVOS		Relação de ativo / inativo
	Quantidade de Vínculos	% vínculos	Quantidade de Vínculos	% vínculos	
ALEES	316	2,18%	235	0,76%	1,3
GOVERNO ES	11174	76,92%	30013	97,32%	0,4
MPEES	214	1,47%	97	0,31%	2,2
TCEES	185	1,27%	193	0,63%	1,0
TJEES	2637	18,15%	302	0,98%	8,7
Total Geral	14526	-	30840	-	0,5

Fonte: Processo TC 3131/2016

A partir de uma breve análise constata-se que o TJEES tem uma situação futura um pouco mais complicada, pois tem muitos servidores em atividade e que poderão ser aposentar o que resultará no aumento do aporte previdenciário. E na tabela a seguir está o valor das remunerações dos ativos de cada poder do fundo financeiro:

Tabela 4.10 - Quantidade de vínculos e remuneração anual dos ativos do Fundo Financeiro por Poder

PODERES	Quantidade de vínculos	Remuneração média anual	Remuneração total anual	% Remuneração total
GOVERNO ES	11174	R\$ 84.347,91	R\$ 942.503.591,68	52,25%
TJEES	2637	R\$ 240.924,95	R\$ 635.319.082,11	35,22%
MPEES	214	R\$ 605.635,33	R\$ 129.605.960,33	7,19%
ALEES	316	R\$ 162.803,14	R\$ 51.445.790,79	2,85%
TCEES	185	R\$ 242.187,13	R\$ 44.804.619,31	2,48%
Total Geral	14526	-	R\$ 1.803.679.044,22	-
Remuneração média do ativo do Fundo Financeiro			R\$ 124.169,01	-

Fonte: Processo TC 3131/2016

Na próxima tabela temos a separação por vínculos e por remuneração anual dos inativos de cada poder

Tabela 4.11 - Quantidade de vínculos e remuneração anual dos inativos do Fundo Financeiro por Poder

PODERES	Quantidade de vínculos	Remuneração média anual	Remuneração total anual	% Remuneração total
GOVERNO ES	30013	R\$ 55.128,21	R\$ 1.654.562.911,41	92,59%
TJEES	302	R\$ 131.509,94	R\$ 39.716.001,09	2,22%
ALEES	235	R\$ 148.944,80	R\$ 35.002.027,91	1,96%
TCEES	193	R\$ 179.180,52	R\$ 34.581.839,54	1,94%
MPEES	97	R\$ 238.492,66	R\$ 23.133.788,45	1,29%
Total Geral	30840	-	R\$ 1.786.996.568,40	-
Remuneração média do inativo do Fundo Financeiro			R\$ 57.944,12	-

Fonte: Processo TC 3131/2016

Da análise dessa última tabela constata-se que total de gastos com servidores inativos oriundos do TJEES é proporcionalmente baixa se comparada com outros poderes. Entretanto, isso se deve ao fato de que no referido poder há poucos inativos, mas há muitas pessoas que já completaram os requisitos para se aposentar e estão recebendo o abono de permanência. Esses são denominados de iminentes. Na tabela a seguir temos os iminentes por poder.

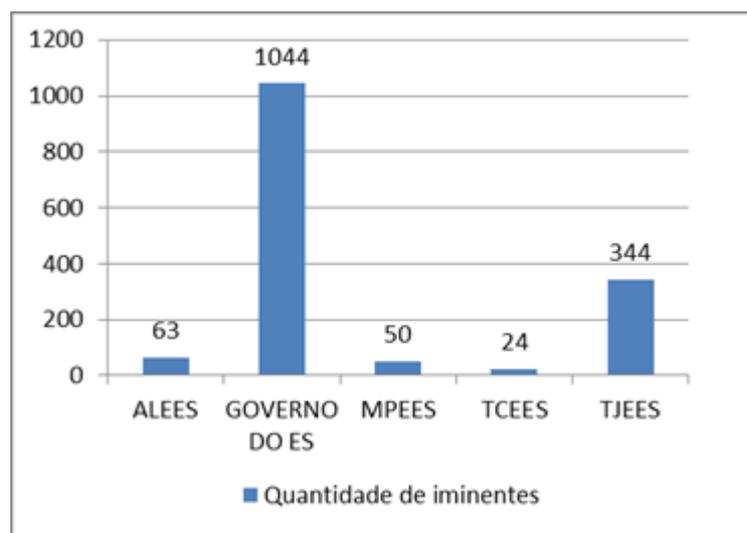


Gráfico 4.6 - Quantitativo de Iminentes por Poder
Fonte: Processo TC 3131/2016

O gráfico apresentado confirma a afirmação anteriormente feita de que o Tribunal de Justiça possui uma grande chance de aumentar o seu número de aposentados no curto prazo resultando em maior valor do aporte a ser feito ao fundo financeiro. Já a próxima tabela mostra a remuneração média e o quantitativo de iminentes por poder.

Tabela 4.12 - Relação da remuneração média e quantitativo de iminentes

PODERES	Quantidade de servidores	% de iminentes	Remuneração total anual dos iminentes	Representatividade sobre total de remuneração	Remuneração média anual dos iminentes
MPEES	50	3%	R\$ 28.731.437,05	12%	R\$ 574.628,74
TJEES	344	23%	R\$ 100.747.327,53	40%	R\$ 292.870,14
TCEES	24	2%	R\$ 5.143.572,59	2%	R\$ 214.315,52
ALEES	63	4%	R\$ 11.856.088,98	5%	R\$ 188.191,89
GOVERNO ES	1048	68%	R\$ 102.821.327,79	41%	R\$ 98.111,95
Total Geral	1529		R\$ 249.299.753,94	-	-

Fonte: Processo TC 3131/2016

Da análise dessa tabela constata-se o agravamento ainda maior da situação de maior gasto com aporte futuro do TJEES, pois a remuneração média dos seus iminentes é muito alta e embora tenha um quantitativo 23% de iminentes isso representa 40% sobre a remuneração total do referido grupo. Já o Poder Executivo tem um quantitativo de 68% do grupo, mas que representa 41% sobre a remuneração total do grupo.

Esses cálculos foram feitos a partir dos elementos disponíveis. Entretanto, não há informações diferenciadas entre os Poderes nem projeções específicas para cada um deles, o que dificulta o planejamento da política previdenciária desses órgãos. Foi então proposta uma determinação pela área técnica, que acompanho.

Pelo exposto, sugere-se que seja **DETERMINADO**, com base no § 1º do art. 40 da LC 282/2004, ao Governo do Estado, por intermédio do IPAJM, que a partir da elaboração do próximo estudo atuarial do Fundo Financeiro, além da projeção²⁹ consolidada já realizada pelo IPAJM, realize também a projeção, para os próximos 75 anos, do fluxo das receitas e despesas individualizadas por Poder e órgãos autônomos e que, no Balanço Atuarial do Fundo Financeiro, demonstre o valor da conta de “cobertura de insuficiências financeiras” de benefícios concedidos e a conceder, discriminada por Poder/Órgão, com vistas a dar instrumentos aos Poderes para planejar suas políticas de pessoal sem perder de vista os limites de pessoal exigidos pela LRF.

2.4.5 Elevação do Déficit Atuarial do Fundo Financeiro

Desde a segregação de massa, ocorrida em 2004, o fundo financeiro teve o seu déficit atuarial em tendência sempre de alta, o que é resultado de sua natureza deficitária, já que os gastos aumentam com a concessão de benefícios e não há entrada de novos servidores o que poderia trazer mais receita.

O gráfico abaixo mostra que o déficit saltou de 1,59 bilhões de reais em 2005 para 66,71 bilhões em 2016, um aumento de 4.112%, enquanto a inflação no período foi de 88,36%. Torna-se importante investigar a causa da enorme disparidade no cálculo feito no referido período.

²⁹ Demonstrativo das Receitas, Despesas e da necessidade de aporte financeiro.

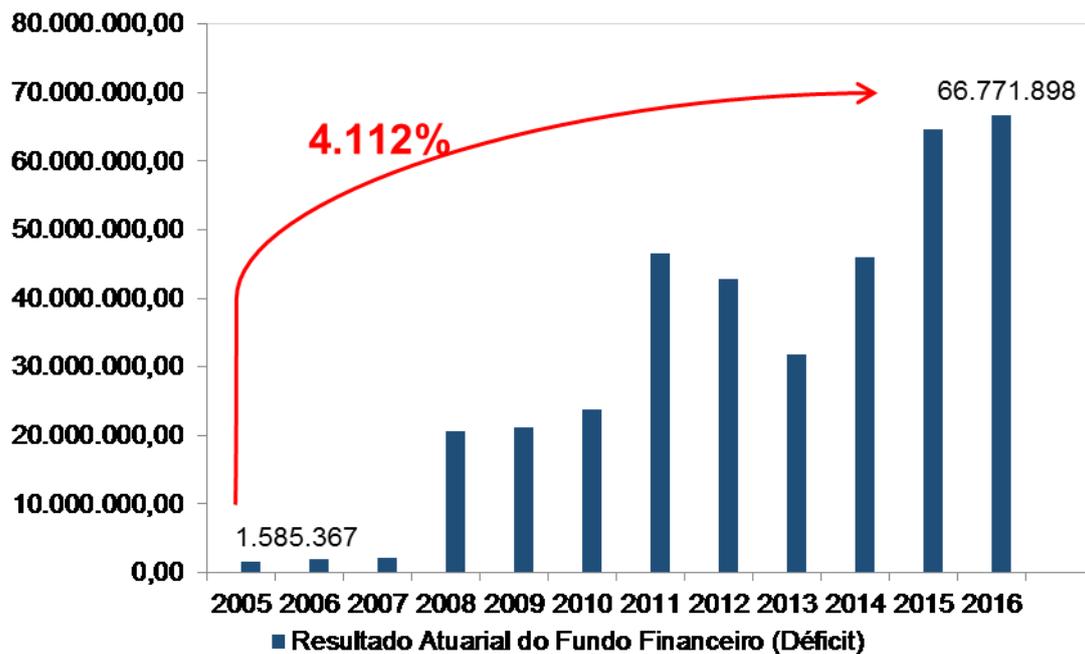


Gráfico 4.7 - Déficit atuariais históricos do Fundo Financeiro (atualizados pelo IPCA até dez/2016) – Em R\$ mil
Fonte: DRAA de 2005 a 2014 e Avaliações Atuariais de 2015 a 2017

Várias são as possíveis causas, como por exemplo, erro na captação dos dados enviados para o atuário, uso de diferentes taxas de juros no cálculo, além de deficiências no próprio cálculo em alguns momentos. Outro fator também relevante foi o aumento salarial de diversas carreiras, que não estava previsto nos cálculos atuariais, mas é algo que deve ser apurado com muito critério.

Entretanto, ao comparar as projeções de aporte necessário anual que cada cálculo atuarial indicou com o aporte efetivamente realizado constata-se que a mesma, que antes era muito distante, se aproximou bem nos dois últimos cálculos atuariais, o que pode demonstrar que os cálculos mais recentes se aproximaram da realidade, conforme pode ser observado no gráfico a seguir:

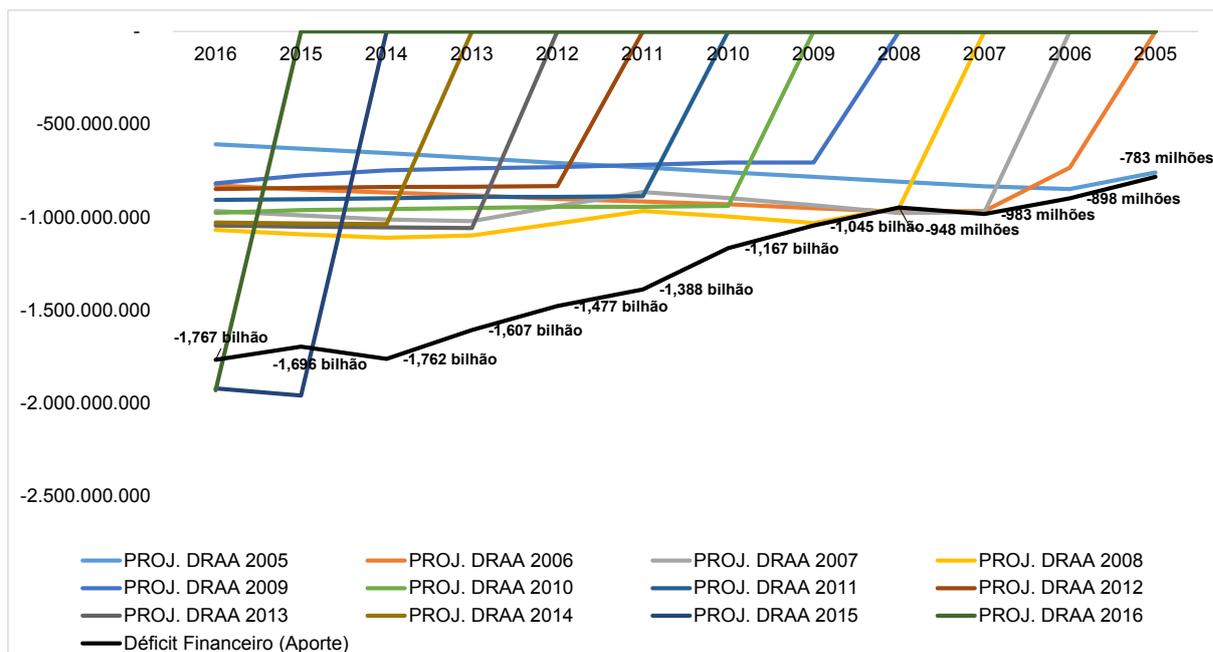


Gráfico 4.8 - Comparação das projeções dos resultados previdenciários com as coberturas das insuficiências financeiras - aportes (atualizados pelo IPCA até dez/2016)

Fonte: DRAA de 2005 a 2014 e Avaliações Atuariais de 2015 a 2017

De qualquer maneira restam divergências ainda não totalmente esclarecidas pelo IPAJM, especialmente a elevação do déficit atuarial em 40,76% quando da mudança de consultoria atuarial contratada pelo IPAJM. O déficit atuarial em final de 2014 (cálculo feito em 2015) era de 45,9 bilhões e saltou para 64,7 bilhões em final de 2015 (cálculo feito 2016). Entretanto, como já abordado anteriormente os cálculos mais recentes parecem estar mais próximos da realidade, mas isso é algo que precisa ser melhor apurado, dado as grandes divergências entre as últimas avaliações atuariais, conforme pode-se constatar na tabela 4.14 abaixo:

Tabela 4.14 - Déficits atuariais do Fundo Financeiro nas avaliações atuariais de 2006 a 2017 (atualizados pelo IPCA até dez/2016)

DRAA	Déficit Atuarial do Fundo Financeiro	Varição em %	Atuário responsável
2006	1.585.366.653,20	-	Afonso de Jesus Gonçalves (Asta)
2007	1.966.015.166,51	24,01%	Afonso de Jesus Gonçalves (Asta)
2008	2.066.942.790,59	5,13%	Afonso de Jesus Gonçalves (Asta)
2009	20.558.988.896,90	894,66%	Wilma Gomes Torres (Exacttus)
2010	21.205.189.481,48	3,14%	Wilma Gomes Torres (Exacttus)
2011	23.845.114.650,46	12,45%	Wilma Gomes Torres (Exacttus)
2012	46.550.936.585,27	95,22%	Miki Massui (Exacttus)
2013	42.751.074.203,68	-8,16%	Miki Massui (Exacttus)
2014	31.806.138.186,64	-25,60%	Miki Massui (Exacttus)
2015	45.944.127.397,81	44,45%	Miki Massui (Exacttus)
2016	64.669.923.555,34	40,76%	Richard Dutzmann (ETAA)
2017	66.771.898.121,25	3,25%	Richard Dutzmann (ETAA)

Fonte: DRAA de 2005 a 2014 e Avaliações Atuariais de 2015 a 2017

No relatório técnico existem mais gráficos, tabelas e análises que podem contribuir com a busca das razões que levaram a distorções tão significativas nos cálculos atuariais realizados desde 2004. De qualquer forma constatamos que existe um processo de evolução nos cuidados, por parte dos agentes responsáveis, com o RPPS estadual, mesmo que muitas coisas ainda faltem a ser executadas, mas não são procedimentos simples.

Inclusive a área técnica argumentou no sentido de que falta uma estrutura administrativa específica no IPAJM para cuidar das questões atuariais, visto que atualmente isso é acumulado pela Diretoria de Investimentos e que apenas dois servidores atuam nessa área. Diante disso é proposto o seguinte:

Pelo exposto, sugere-se que seja novamente **DETERMINADO** ao Governo do Estado, por intermédio do IPAJM, que apresente a esta Corte de Contas um plano de ação no prazo de 90 dias, com vistas à implementação efetiva de uma gestão atuarial, inclusive com estrutura administrativa própria, de forma a mitigar os riscos de uma gestão previdenciária com base em dados não consolidados, incompletos, inconsistentes e desatualizados, ocasionando uma mensuração e evidenciação inadequada do equilíbrio financeiro e atuarial, com fundamento no art. 40, caput, da Constituição Federal, art. 69 da Lei de Responsabilidade Fiscal, art. 1º, inciso I, da Lei Federal nº. 9.717/98, artigos 57 e 58 da Lei Complementar Estadual 282/2004, Portaria MPS nº. 403/2008 e Princípio da Competência.

Entendo que é sim necessário que o IPAJM a cada momento se aperfeiçoe mais e tenha inclusive um quadro próprio na área atuarial. Entretanto, como já foi feito em outros processos, considero que o momento crítico por que passam as finanças estaduais não é o mais adequado neste momento para determinar a ampliação de despesas. Nesse sentido, a determinação proposta será convertida em recomendação.

Em consideração a essas variações significativas e até então não plenamente explicadas que ocorreram nos cálculos atuarias de 2004 a 2016 é que o relatório técnico propõe:

Considerando a elevação do déficit sem a correspondente alteração das hipóteses financeiras e biométricas, bem como da base normativa e das estatísticas de segurados capazes de suportar essa elevação ao longo dos anos, sugere-se que seja **DETERMINADO** ao Governo do Estado, por intermédio do IPAJM, que na avaliação atuarial do exercício de 2017, seja realizado um estudo acerca da constituição de fundo previdencial para

oscilação de risco do Fundo Financeiro, nos termos do art. 2º, XIII, da Portaria MPS 403/2008.

Essa determinação pode resultar na necessidade de constituição efetiva de um fundo com recursos financeiros e isso é importante para garantia de variações futuras. Entretanto, devido à situação atual das finanças estaduais, principalmente devido à queda de receita, é melhor que nesse momento isso seja objeto de uma recomendação.

Também vale a pena avaliar o comportamento das remunerações dos servidores estaduais ativos e inativos, pertencentes ao fundo financeiro, no período de 2004 a 2016. A partir de consulta ao DRAA (Demonstrativo de Resultado da Avaliação Atuarial) constatou-se que no exercício de 2004 a remuneração média dos servidores ativos era, em valores nominais, de R\$ 1.452,53, sendo que no exercício de 2016 foi de R\$ 6.437,86, resultando em um aumento nominal de 343%. Já no caso dos servidores inativos a remuneração média subiu 165% e dos pensionistas subiu 161%. No mesmo período do IPCA foi de 99,08%, bem menor do que as variações remuneratórias dos servidores.

Esse também é um dos motivos das distorções do cálculo atuarial, especialmente nos primeiros anos de funcionamento do fundo financeiro, pois os referidos reajustes não foram previstos e inseridos nos cálculos. Isso justifica o posicionamento que o TCE-ES passou a adotar de que os reajustes reais de salário têm que ter suporte no cálculo atuarial.

E diante das distorções apresentadas, a equipe técnica sugeriu o seguinte:

Em função disso, sugere-se que seja DETERMINADO ao Governo do Estado, por intermédio da SEGER e do IPAJM, para que, em conjunto com o atuário, aprimorem o estudo de crescimento real das remunerações no Estado, de forma a demonstrar a validade sobre as escolhas das hipóteses financeiras e atuariais mais adequadas à massa de segurados, e que o estudo seja elaborado numa base temporal apropriada (mínimo de dez anos) para uma boa e adequada avaliação atuarial, com a atualização monetária dos salários ao longo dos anos, e que considere as peculiaridades das carreiras do Estado e o peso de cada uma nos resultados atuariais, além de outras informações necessárias de forma a refletir na mensuração do equilíbrio financeiro e atuarial do IPAJM para o exercício de 2017 e subsequentes (art. 40, caput da Constituição Federal, art. 69 da Lei de Responsabilidade Fiscal, art. 1º, inciso I da Lei Federal nº. 9.717/98, artigos 57 e 58 da Lei Complementar Estadual 282/2004, Portaria MPS nº. 403/2008 e Princípio da Competência).

Entendo que a determinação proposta é factível e necessária e vou acatá-la. Segue abaixo uma tabela feita pela SEGER com a remuneração bruta anual dos inativos de algumas carreiras e o percentual que elas impactam:

Tabela 4.21 – Carreiras mais representativas do Fundo Financeiro (inativos)

Tipo de Atividade	Remunerações brutas	Percentual
Professor	552.374.851	30,91%
Policial militar	453.063.252	25,35%
Auditor Fiscal da Receita Estadual	223.400.458	12,50%
Policial civil	125.834.503	7,04%
Outras carreiras	432.323.504	24,19%
Total	1.786.996.568	100,00%

Fonte: Processo 3131/2016

Essa análise por carreira também é importante para se ter uma noção do impacto na folha dos inativos quando se concede reajustes salariais para ativos de determinadas carreiras, já que a maioria delas atualmente têm paridade. No relatório técnico constam várias tabelas com os reajustes salariais de várias categorias nos últimos anos, sendo que a maioria não respeitou a exigência de que contivesse o impacto orçamentário-financeiro exigido pela LRF em seus artigos 16, 17 e 24, bem como não teve preocupação com o equilíbrio financeiro e atuarial conforme exigência do art. 40 da CF em consonância com o art. 69 da LRF.

O relatório técnico cita inclusive voto deste relator no processo TC 2925/2016 e que resultou o Acórdão unânime TC 590/2017. Ficou estabelecido que a revisão geral anual de remuneração nos termos do art. 37, X da CF deve estar em consonância com o art. 169 *caput* da CF, isto é, não pode fazer ultrapassar os limites com gasto de pessoal estabelecidos na LRF. Além disso, havendo reajuste real de remunerações, deverá ser observado o equilíbrio financeiro e atuarial, nos termos da parte final do *caput* do art. 40 da CF.

Com a preocupação de que os reajustes salariais sejam compatíveis com a avaliação atuarial é que o relatório técnico propôs duas determinações:

Considerando o exposto, sugere-se que seja DETERMINADO ao Governo do Estado, por intermédio da Seger, da Secont e do IPAJM, que sejam instituídos, no prazo de 90 dias, normas e procedimentos formais para a quantificação do impacto orçamentário-financeiro e atuarial dos aumentos remuneratórios (art. 40 da Constituição Federal; art. 16, I e II, art. 17, §1º,

art. 24, §1º, art. 69 da Lei de Responsabilidade Fiscal; art. 2º, 9º e 10 da Lei Complementar Estadual 312/2004).

Sugere-se, ainda, que seja DETERMINADO ao Governo do Estado que somente encaminhe projetos de lei de iniciativa do Poder Executivo à Assembleia Legislativa, referente à concessão de qualquer tipo de aumento ou reajuste real nas remunerações das carreiras, que contenham os estudos de impacto orçamentário, financeiro e atuarial, exceto para aqueles relacionados no art. 24, §1º³⁰, da Lei de Responsabilidade Fiscal, nos termos do art. 40 da Constituição Federal; art. 16, I e II, art. 17, §1º, art. 24, §1º, art. 69 da Lei de Responsabilidade Fiscal; art. 2º, 9º e 10 da Lei Complementar Estadual 312/2004.

As duas determinações são realmente necessárias para que a política salarial dos servidores leve em conta não somente os impactos orçamentários, mas principalmente o aspecto do equilíbrio atuarial. Entretanto, a primeira determinação fixa um prazo de 90 dias que entendo ser curto para instituir normas e procedimentos e diante disso vou estabelecer o prazo de 180 dias.

E também é sugerida outra determinação, agora com a preocupação do viés econômico que tem causado queda constante na receita estadual.

Com isso, considerando a crise que o país atravessa, com reflexos na economia local, gerando queda na arrecadação das receitas e elevação dos percentuais das despesas com pessoal, e, além da elevação contínua dos valores dos aportes realizados ao Fundo Financeiro, sugere-se que seja DETERMINADO ao Governo do Estado que elabore e encaminhe juntamente com a sua próxima prestação de contas estudo de viabilidade orçamentária, financeira e de projeção do cumprimento do limite de gastos com pessoal, e demais obrigações, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal, para que se possa analisar a necessidade de tomada de medidas, a curto e médio prazos, caso esse limite não possa ser mantido dentro dos patamares legais, especialmente nos exercícios em que os valores a serem aportados ao Fundo Financeiro cheguem a seu pico máximo, cuja projeção aponta para os exercícios de 2030 e seguintes (art. 40 da Constituição Federal; art. 1º, I, da Lei de Responsabilidade Fiscal).

Nesta determinação, que também acato, há uma exigência de que seja feito um planejamento das medidas que devem ser tomadas no curto e no médio prazo. Não há dúvida que o quadro atuarial demonstra uma situação muito grave para o Estado do Espírito Santo em termos de gastos com pessoal, especialmente de pessoal inativo, sendo que a situação tende a se agravar até o ano de 2030 perdurando nos

³⁰ Art. 24. Nenhum benefício ou serviço relativo à seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a indicação da fonte de custeio total, nos termos do § 5º do art. 195 da Constituição, atendidas ainda as exigências do art. 17.

§ 1º É dispensada da compensação referida no art. 17 o aumento de despesa decorrente de:

I - concessão de benefício a quem satisfaça as condições de habilitação prevista na legislação pertinente;

II - expansão quantitativa do atendimento e dos serviços prestados;

III - reajustamento de valor do benefício ou serviço, a fim de preservar o seu valor real.

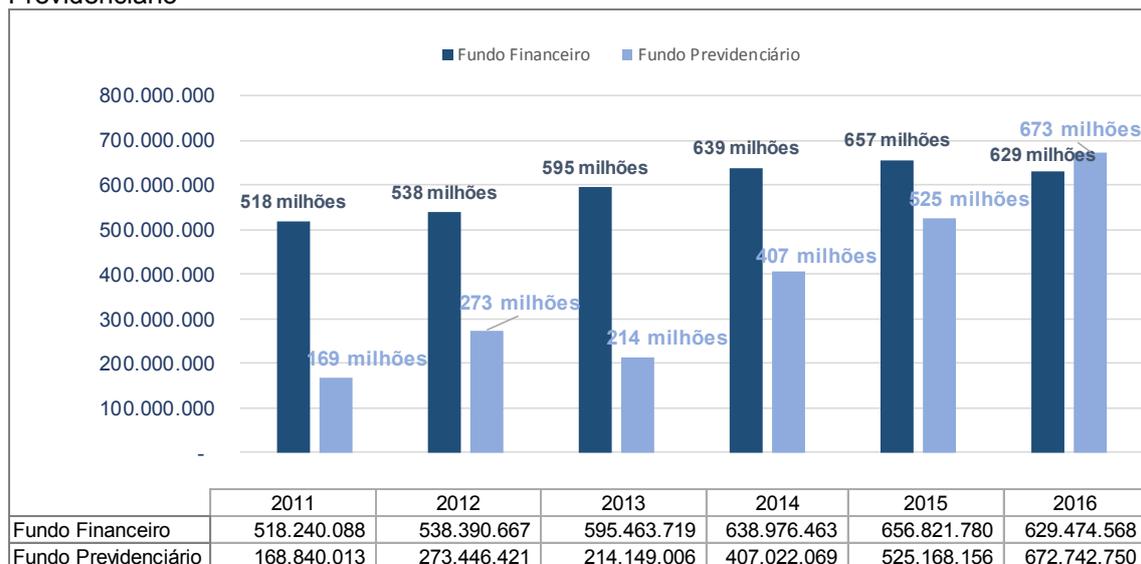
anos seguintes. Tornam-se necessárias medidas em defesa do estado e que evitem situações semelhantes a outros que estão com vários meses de salários e proventos atrasados, além da paralisia em serviços públicos essenciais.

2.4.6 Equilíbrio Financeiro – Avaliação de Curto Prazo

O equilíbrio financeiro, que é uma exigência da parte final do art. 40 da CF, é a “garantia de equivalência entre as receitas auferidas e as obrigações do RPPS em cada exercício financeiro”, nos termos da Portaria MPS 403/2008. Ele deve ser praticado em conjunto com o equilíbrio atuarial, pois aí há a garantia do pagamento dos benefícios tanto no próprio exercício financeiro como nos próximos.

No Gráfico 4.11, transcrito a seguir, estão demonstradas desde 2011 as receitas previdenciárias relativas ao fundo financeiro e previdenciário. No caso do fundo financeiro eles tiveram um leve crescimento, mas agora estão em decréscimo e isso é previsível, pois ninguém mais entra nesse fundo e quem se aposenta com proventos até o limite do RGPS não contribui mais. No caso do fundo previdenciário a receita está em crescimento devido aos novos servidores que ingressaram no sistema desde a sua criação.

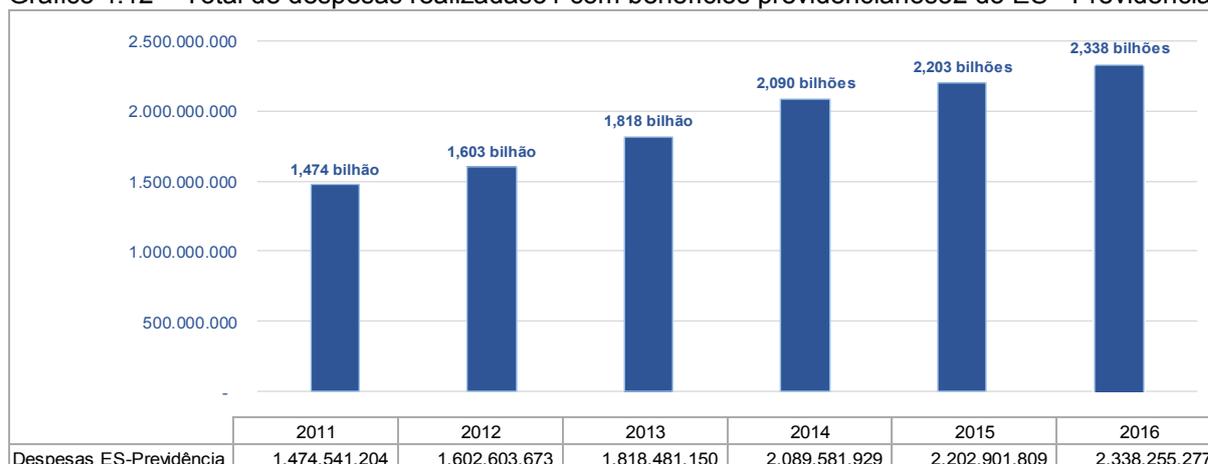
Gráfico 4.11 – Receitas de Contribuições e demais receitas arrecadadas pelos Fundos Financeiro e Previdenciário



Fonte: Anexos IV e V, Demonstrativos de Receitas e Despesas Previdenciárias, RREO, Exercícios 2011 a 2016 e Processos TC 2410/2012, 2951/13, 3084/2014, 4962/2015, 2081/16 (PCA do IPAJM exercícios 2011 a 2015)

A seguir gráfico com as despesas realizadas no fundo financeiro.

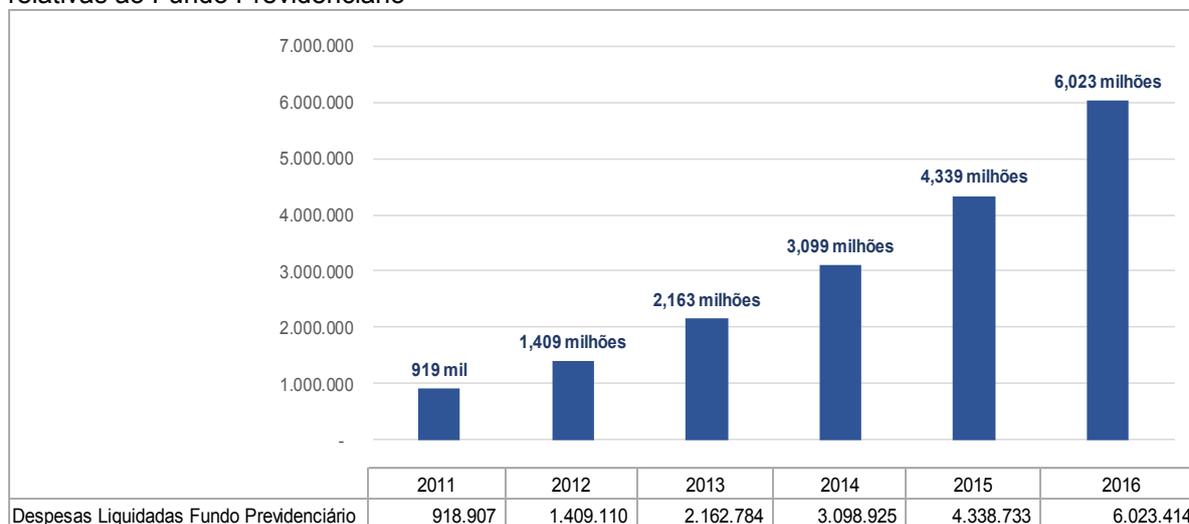
Gráfico 4.12 – Total de despesas realizadas³¹ com benefícios previdenciários³² do ES - Previdência



Fonte: Anexos IV e V, Demonstrativos de Receitas e Despesas Previdenciárias, RREO, Exercícios 2011 a 2016 e Processos TC 2410/2012, 2951/13, 3084/2014, 4962/2015, 2081/16 (PCA do IPAJM exercícios 2011 a 2015)

Já o próximo gráfico, o 4.14 retrata as despesas com benefícios do fundo previdenciário:

Gráfico 4.14 – Total de Despesas realizadas (liquidadas) – Aposentadorias, Pensões e Auxílio são relativas ao Fundo Previdenciário



Fonte: Anexos IV e V, Demonstrativos de Receitas e Despesas Previdenciárias, RREO, Exercícios 2011 a 2016 e Processos TC 2410/2012, 2951/13, 3084/2014, 4962/2015, 2081/16 (PCA do IPAJM exercícios 2011 a 2015)

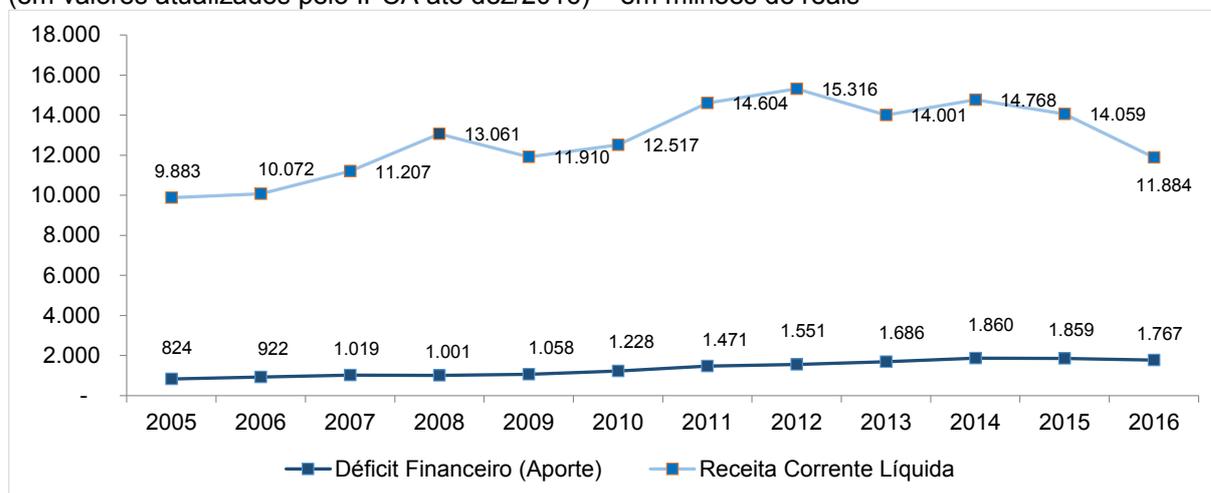
No caso do fundo financeiro as despesas são complementadas pelo aporte. No quadro a seguir está demonstrado o crescimento do aporte nos últimos anos, bem

³¹ Consideraram-se as despesas liquidadas nos termos do art. 63 da Lei Federal 4.320/64.

³² Benefícios previdenciários previstos na LC 282/2004: aposentadoria, pensões e auxílio-reclusão.

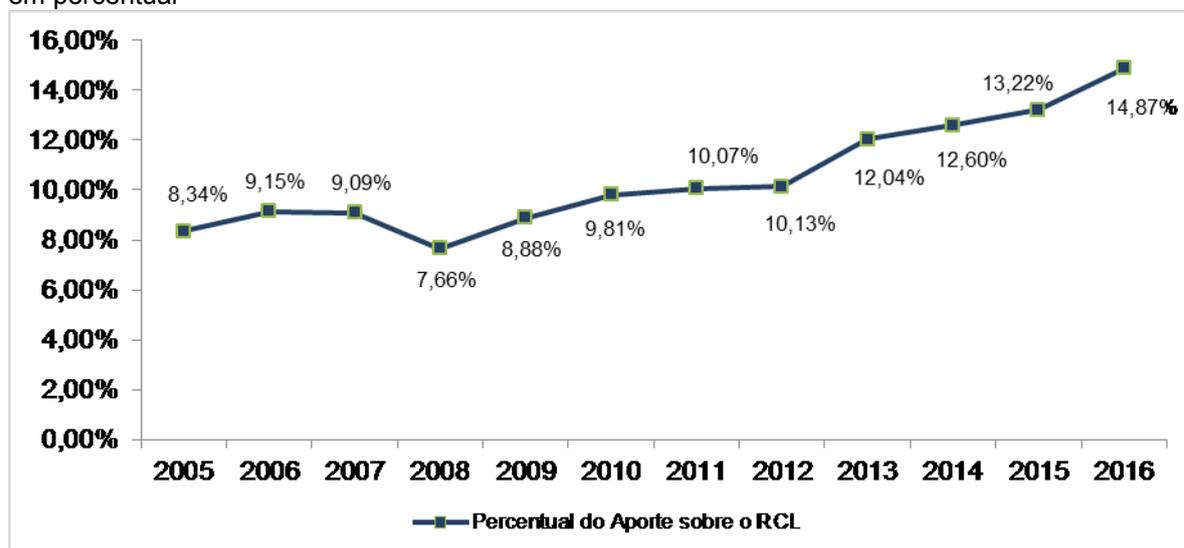
como os valores da Receita Corrente Líquida (RCL) desde o ano de 2005. E no outro quadro há o comparativo entre o aporte a RCL.

Gráfico 4.19 – Evolução da Complementação de Insuficiências Financeiras *versus* a RCL do Estado (em valores atualizados pelo IPCA até dez/2016) – em milhões de reais



Fonte: Siafem (2003 a 2013) e Sigefes (2014 e 2015). Processos TC-1888/2013, TC-707/2014. Valores históricos; RREO relativos aos anos de 2014 a 2016; Relatório de Aportes ao Fundo Financeiro fornecido pelo IPAJM

Gráfico 4.20 – Evolução da Complementação de Insuficiências Financeiras *versus* a RCL do Estado em percentual



Fonte: Siafem (2003 a 2013) e Sigefes (2014 e 2015). Processos TC-1888/2013, TC-707/2014. Valores históricos; RREO relativos aos anos de 2014 a 2016; Relatório de Aportes ao Fundo Financeiro fornecido pelo IPAJM

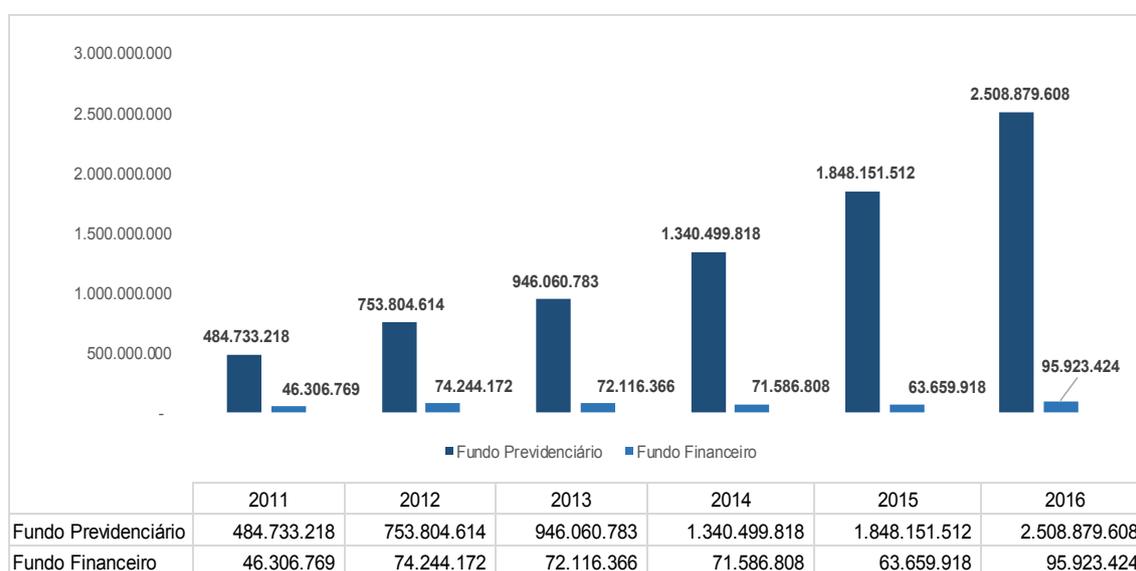
Elaboração: SecexPrevidência./TCEES

O aumento considerável do aporte em relação a Receita Corrente Líquida (RCL) é algo muito preocupante. O aporte não tem uma simples tendência de alta, ele subirá sim e muito até o pico previsto no ano de 2030. Já a RCL está em tendência de

baixa e somente voltará a crescer com a recuperação da economia, que é algo muito esperado, mas não é garantido.

Outro fator que deve ser avaliado são as disponibilidades financeiras de cada fundo e também como elas estão investidas no mercado financeiro. O Gráfico 4.24 a seguir mostra a evolução das disponibilidades financeiras tanto do fundo previdenciário quanto do fundo financeiro:

Gráfico 4.24 – Evolução das Disponibilidades Financeiras, segregadas por Fundos



Fonte: RREO (Anexos da Previdência do 6º Bimestre de 2011 a 2016) e Processos TC 2410/2012, 2951/13, 3084/2014, 4962/2015, 2081/16(PCA do IPAJM exercícios 2011 a 2015), Siafem/Sigefes

O que este gráfico demonstra é aquilo que já era esperado: o fundo previdenciário encontra-se em ascendente capitalização. Isso tem vários motivos dentre os quais é possível citar: desde que foram criadas as contribuições do servidor e patronal são depositadas no fundo sem poder ser usadas para pagar benefícios de servidores que não sejam do fundo previdenciário, o grupo de servidores do fundo previdenciário é mais jovem e segue as regras permanentes do art. 40 da CF que são mais rigorosas para a aposentadoria, a alíquota patronal de 22% está superestimada etc.

Mas voltando a questão do equilíbrio financeiro do RPPS analiso que no caso do fundo financeiro as receitas não são suficientes para o pagamento das obrigações,

necessitando de complementação que vem com o nome de aporte. Como o Poder Público tem conseguido pagar os benefícios, mesmo com o aumento crescente dos gastos nesse setor, é possível afirmar que está existindo o equilíbrio financeiro, sendo o seu grande problema a falta de equilíbrio atuarial ou que será tratado no próximo item. Já no fundo previdenciário não há dúvidas quanto ao equilíbrio financeiro e também atuarial, pois as receitas previdenciárias são bem maiores do que as obrigações que devem ser pagas, e há uma significativa constituição de reservas.

2.4.7 Equilíbrio Atuarial – Avaliação de Longo Prazo

O poder público precisa sempre estar planejando as suas ações no curto, médio e longo prazo. Quando projetamos despesas comuns em regra a preocupação é com o curto e médio prazo. E também nessas despesas comuns o cálculo a ser feito do curto prazo, parte de premissas bastantes previsíveis como é o caso de uma obra pública, de uma prestação de serviços etc. Nestes casos é possível determinar com uma certa precisão qual será o custo.

Mas tem situações que o cálculo do custo fica muito mais difícil, especialmente quando se trabalha com variáveis aleatórias. É o caso, por exemplo, de uma seguradora, de uma operadora de plano de saúde e de um plano de previdência. Nesses casos existem várias variáveis que não são plenamente definíveis: não se sabe exatamente quando uma pessoa vai morrer, vai sofrer um acidente, vai adoecer etc. que em regra são situações em que tanto uma seguradora, um plano de saúde ou um plano de previdência poderão ter que arcar com algo.

Para que nessas situações possa se prever qual será o custo que deve ser bancado (prêmio no seguro, mensalidade de um plano de saúde ou contribuição previdenciária) existe algo chamado cálculo atuarial, que irá então a partir de várias premissas (tábua de mortalidade por exemplo) definir quais serão as reservas necessárias (e como elas serão constituídas) para que o plano tenha equilíbrio financeiro e atuarial.

E há outro detalhe, nesses cálculos muito embora também ocorra uma preocupação com o curto e médio prazos, a prioridade é planejar o longo prazo, pois com o

avançar da idade das pessoas a possibilidade do plano arcar com despesas é bem maior e precisa estar previsto.

É claro que existem questões específicas de um plano para outro, pois tem objetivos diferentes. Aqui foi apenas dado como exemplo de situações muito parecidas com os planos de previdência, assunto abordado neste voto.

E no plano da previdência social, especialmente para os RPPS o art. 40 da CF exige, dentre outras coisas, que a previdência do servidor público seja contributiva e que tenha equilíbrio financeiro e atuarial. E isso é regulamentado pelas leis infraconstitucionais e instrumentos normativos do Ministério do Trabalho e Previdência Social.

Entretanto, além de uma exigência constitucional é algo necessário que seja feito no plano econômico e financeiro para que as contas públicas fiquem equilibradas, não somente para cumprir ditames normativos, mas sim porque é necessário que o poder público tenha os recursos necessários, tanto para pagar os benefícios a que se propõe pagar, quanto para custear as outras despesas públicas necessárias, sejam os gastos com serviços públicos essenciais, sejam os investimentos em infraestrutura que incentivam o aquecimento da economia e que resultam em melhores empregos e também em retorno através dos tributos para o poder público poder utilizar de maneira adequada.

O relatório técnico, como já falado, aborda de maneira muito abrangente a questão previdenciária do Estado do Espírito Santo nos seus mais variados aspectos, inclusive inserindo novas questões até então não abordadas e reiterando outras que são importantes de serem implementadas ou aprimoradas pelo poder público estadual.

O cálculo atuarial já foi abordado neste voto e agora será abordado de novo, especialmente no que tange à busca do equilíbrio financeiro e atuarial.

No caso do fundo financeiro o último cálculo atuarial elaborado resulta em um déficit atuarial de R\$ 66.771.898.121,25. Na realidade esse é o valor que o IPAJM deveria

ter em investimentos para então poder pagar os benefícios de todos os integrantes atuais do referido fundo até o final de suas vidas e também da dos pensionistas, sem a necessidade de novos aportes, apenas continuando a recolher as contribuições previdenciárias. Caso fizesse isso, seria considerado um fundo capitalizado. Entretanto, como foi feita uma segregação de massas em 2004 a exigência de capitalização existe para o fundo previdenciário e não para o fundo financeiro.

O fundo financeiro é algo feito para acabar um dia, pois não há mais ingressos de servidores neles. O pagamento dos benefícios é feito com o que é arrecadado das contribuições dos servidores e a patronal, além de outras receitas possíveis como é o caso da compensação previdenciária, sendo que o poder público deve complementar a parte faltante. Essa complementação feita chama-se APORTE e o poder público deve ter os recursos necessários para pagar mensalmente esse valor, sem prejuízo de outras despesas que precise também honrar no dia a dia.

Na situação do fundo financeiro o importante é avaliar quais são os valores anuais previstos que o poder público estadual precisar aportar e isso o cálculo atuarial mostra.

Na tabela a seguir, que é a “4.28 - Projeções previdenciárias do Fundo Financeiro” é feita uma projeção ano a ano das receitas previdenciárias (contribuições e outras receitas), despesas previdenciárias (benefícios e despesas administrativas do RPPS). O saldo dessas duas é o resultado previdenciário que sendo negativo será o valor anual que o poder público deverá aportar para garantir o pagamento das despesas previdenciárias.

Em uma análise rápida da referida tabela constata-se de que o pico do aporte ficará entre o ano de 2030 e 2031, sendo que depois ele irá caindo gradativamente e um dia se esgotará totalmente.

Logo depois da tabela abaixo está transcrita a “Tabela 4.29 - Projeções previdenciárias do Fundo Previdenciário” e nela constata-se, ao contrário do fundo financeiro, um fundo plenamente capitalizado durante todo o período. Apenas com o

governo estadual respeitando as premissas básicas do fundo previdenciário, que é a de recolher integralmente as suas contribuições para o fundo e não utilizar os recursos aplicados para pagamentos alheios às suas finalidades, o referido fundo continuará capitalizado sempre.

Essas duas próximas tabelas (projeções do fundo financeiro e do fundo previdenciário) tem como fonte o Fonte o RREO - Anexo 10 (LRF, art. 53, §1º, inciso II): publicado no DIO-ES em 30/01/2017.

Tabela 4.28 - Projeções previdenciárias do Fundo Financeiro

Exercício	Receitas Previdenciárias (a)	Despesas Previdenciárias (b)	Resultado Previdenciário (c = a - b)	Saldo Financeiro do Exercício (d = "d" exercício anterior + c)
2015	-	-	-	63.659.918
2016	626.840.021	2.443.282.576	1.816.442.556	1.752.782.638
2017	555.807.776	2.542.243.639	1.986.435.863	3.739.218.500
2018	531.899.960	2.612.719.353	2.080.819.393	5.820.037.893
2019	518.500.698	2.701.809.694	2.183.308.996	8.003.346.889
2020	495.390.093	2.772.209.122	2.276.819.030	10.280.165.918
2021	479.288.119	3.047.454.506	2.568.166.387	12.848.332.305
2022	389.624.098	3.087.246.114	2.697.622.016	15.545.954.321
2023	369.525.659	3.127.727.866	2.758.202.207	18.304.156.528
2024	346.754.093	3.129.743.397	2.782.989.304	21.087.145.832
2025	335.077.598	3.155.576.668	2.820.499.070	23.907.644.902
2026	315.366.978	3.196.111.266	2.880.744.288	26.788.389.190
2027	289.628.410	3.220.985.482	2.931.357.071	29.719.746.261
2028	268.252.088	3.227.741.396	2.959.489.308	32.679.235.569
2029	248.588.558	3.228.902.172	2.980.313.614	35.659.549.183
2030	227.157.809	3.224.137.625	2.996.979.816	38.656.528.999
2031	205.128.844	3.207.373.175	3.002.244.331	41.658.773.330
2032	186.105.630	3.180.087.408	2.993.981.778	44.652.755.108
2033	169.889.201	3.149.638.512	2.979.749.311	47.632.504.419
2034	154.319.138	3.112.204.733	2.957.885.595	50.590.390.013
2035	139.464.467	3.068.331.598	2.928.867.132	53.519.257.145
2036	126.212.443	3.016.451.927	2.890.239.484	56.409.496.629
2037	115.176.110	2.963.254.203	2.848.078.093	59.257.574.722
2038	104.402.240	2.898.853.804	2.794.451.564	62.052.026.286
2039	96.569.514	2.825.433.107	2.728.863.593	64.780.889.879
2040	91.393.305	2.752.148.790	2.660.755.485	67.441.645.364
2041	86.587.498	2.684.524.065	2.597.936.567	70.039.581.931
2042	80.644.549	2.616.374.491	2.535.729.941	72.575.311.873
2043	75.196.369	2.548.981.655	2.473.785.286	75.049.097.159
2044	70.023.327	2.483.552.652	2.413.529.326	77.462.626.484
2045	64.876.055	2.419.731.658	2.354.855.604	79.817.482.088
2046	59.835.124	2.355.984.784	2.296.149.660	82.113.631.748
2047	55.373.041	2.295.009.874	2.239.636.833	84.353.268.581
2048	50.767.326	2.234.877.941	2.184.110.615	86.537.379.195
2049	46.835.229	2.176.954.484	2.130.119.255	88.667.498.450
2050	42.931.856	2.119.347.058	2.076.415.202	90.743.913.652
2051	39.654.566	2.060.967.110	2.021.312.544	92.765.226.196
2052	37.263.773	2.002.921.644	1.965.657.871	94.730.884.067
2053	35.582.381	1.947.592.378	1.912.009.996	96.642.894.063
2054	34.075.386	1.895.258.877	1.861.183.491	98.504.077.554
2055	32.659.787	1.845.894.134	1.813.234.347	100.317.311.901
2056	31.336.508	1.799.630.014	1.768.293.507	102.085.605.408
2057	30.098.151	1.756.260.094	1.726.161.943	103.811.767.351
2058	28.946.063	1.715.901.558	1.686.955.495	105.498.722.846
2059	27.872.204	1.678.291.000	1.650.418.796	107.149.141.641
2060	26.874.734	1.643.434.165	1.616.559.431	108.765.701.072
2061	25.949.456	1.611.205.143	1.585.255.687	110.350.956.760
2062	25.088.756	1.581.303.836	1.556.215.080	111.907.171.840
2063	24.291.446	1.553.766.782	1.529.475.335	113.436.647.175
2064	23.550.335	1.528.264.823	1.504.714.488	114.941.361.664
2065	22.861.463	1.504.700.304	1.481.838.842	116.423.200.505
2066	22.222.773	1.482.983.345	1.460.760.572	117.883.961.078
2067	21.625.182	1.462.742.285	1.441.117.103	119.325.078.181
2068	21.068.992	1.444.008.937	1.422.939.945	120.748.018.126
2069	20.547.897	1.426.520.277	1.405.972.380	122.153.990.506
2070	20.057.720	1.410.079.804	1.390.022.084	123.544.012.589
2071	19.599.000	1.394.770.118	1.375.171.118	124.919.183.707
2072	19.121.184	1.378.624.598	1.359.503.415	126.278.687.122
2073	18.656.073	1.362.820.514	1.344.164.440	127.622.851.562
2074	18.286.941	1.350.515.159	1.332.228.218	128.955.079.780
2075	17.954.127	1.339.519.429	1.321.565.302	130.276.645.083
2076	17.629.650	1.328.726.629	1.311.096.979	131.587.742.062
2077	17.302.087	1.317.514.984	1.300.212.897	132.887.954.959
2078	16.995.285	1.307.243.825	1.290.248.540	134.178.203.499
2079	16.693.760	1.297.046.177	1.280.352.417	135.458.555.916
2080	16.397.418	1.286.921.385	1.270.523.967	136.729.079.883
2081	16.106.169	1.276.868.799	1.260.762.630	137.989.842.513
2082	15.819.924	1.266.887.771	1.251.067.847	139.240.910.360
2083	15.542.849	1.257.154.987	1.241.612.138	140.482.522.498
2084	15.270.605	1.247.496.024	1.232.225.419	141.714.747.917
2085	15.003.106	1.237.910.299	1.222.907.193	142.937.655.111
2086	14.740.270	1.228.397.234	1.213.656.964	144.151.312.075
2087	14.482.015	1.218.956.253	1.204.474.238	145.355.786.313
2088	14.228.260	1.209.586.785	1.195.358.525	146.551.144.838
2089	13.978.928	1.200.288.265	1.186.309.337	147.737.454.176
2090	12.308.023	1.124.364.058	1.112.056.035	148.849.510.211
TOTAL	8.897.176.472	-157.810.346.601	-148.913.170.129	-

Tabela 4.29 - Projeções previdenciárias do Fundo Previdenciário

Exercício	Receitas Previdenciárias (a)	Despesas Previdenciárias (b)	Resultado Previdenciário (c = a - b)	Saldo Financeiro do Exercício (d = "d" exercício anterior + c)
2015	-	-	-	1.851.079.477
2016	471.806.748	25.170.952	446.635.795	2.297.715.272
2017	502.123.600	28.379.814	473.743.787	2.771.459.059
2018	531.663.412	31.807.445	499.855.967	3.271.315.026
2019	562.776.097	35.436.335	527.339.762	3.798.654.788
2020	595.541.931	39.337.904	556.204.027	4.354.858.815
2021	632.488.856	43.116.049	589.372.806	4.944.231.621
2022	671.446.191	47.447.432	623.998.758	5.568.230.380
2023	712.520.434	51.708.747	660.811.687	6.229.042.067
2024	755.760.376	58.660.024	697.100.352	6.926.142.418
2025	800.971.610	73.745.474	727.226.135	7.653.368.554
2026	847.930.036	92.122.012	755.808.024	8.409.176.578
2027	896.893.816	102.109.266	794.784.550	9.203.961.128
2028	947.794.266	126.798.870	820.995.396	10.024.956.524
2029	1.000.326.739	150.827.415	849.499.324	10.874.455.848
2030	1.054.353.687	183.379.172	870.974.515	11.745.430.362
2031	1.109.582.264	220.171.546	889.410.717	12.634.841.080
2032	1.165.552.640	270.467.623	895.085.018	13.529.926.098
2033	1.221.353.628	339.130.146	882.223.482	14.412.149.579
2034	1.276.597.023	402.041.258	874.555.765	15.286.705.344
2035	1.331.828.523	451.412.555	880.415.968	16.167.121.312
2036	1.387.609.060	495.616.099	891.992.961	17.059.114.273
2037	1.444.139.078	539.418.202	904.720.875	17.963.835.148
2038	1.501.469.390	583.441.131	918.028.259	18.881.863.408
2039	1.559.709.582	625.205.410	934.504.172	19.816.367.580
2040	1.619.054.804	664.557.681	954.497.122	20.770.864.702
2041	1.679.518.345	708.103.711	971.414.634	21.742.279.337
2042	1.741.172.110	747.310.670	993.861.440	22.736.140.777
2043	1.804.301.791	783.729.072	1.020.572.719	23.756.713.496
2044	1.868.985.734	823.291.476	1.045.694.259	24.802.407.755
2045	1.935.261.447	861.583.454	1.073.677.993	25.876.085.748
2046	2.003.310.999	898.275.880	1.105.035.119	26.981.120.867
2047	2.073.341.998	933.210.850	1.140.131.149	28.121.252.016
2048	2.145.609.300	965.386.790	1.180.222.510	29.301.474.526
2049	2.220.458.146	993.302.185	1.227.155.961	30.528.630.487
2050	2.298.269.942	1.017.943.838	1.280.326.104	31.808.956.591
2051	2.379.459.245	1.037.982.735	1.341.476.511	33.150.433.102
2052	2.464.334.785	1.059.104.894	1.405.229.891	34.555.662.993
2053	2.553.074.802	1.080.591.414	1.472.483.388	36.028.146.381
2054	2.645.889.585	1.102.449.672	1.543.439.913	37.571.586.294
2055	2.743.001.597	1.124.687.188	1.618.314.409	39.189.900.703
2056	2.844.646.199	1.147.311.635	1.697.334.564	40.887.235.266
2057	2.951.072.412	1.170.330.837	1.780.741.574	42.667.976.841
2058	3.062.543.730	1.193.752.775	1.868.790.955	44.536.767.796
2059	3.179.338.980	1.217.585.589	1.961.753.391	46.498.521.187
2060	3.301.753.229	1.241.837.582	2.059.915.647	48.558.436.834
2061	3.430.098.749	1.266.517.220	2.163.581.529	50.722.018.362
2062	3.564.706.044	1.291.633.142	2.273.072.902	52.995.091.264
2063	3.705.924.927	1.317.194.156	2.388.730.771	55.383.822.035
2064	3.854.125.673	1.343.209.247	2.510.916.426	57.894.738.461
2065	4.009.700.235	1.369.687.578	2.640.012.656	60.534.751.118
2066	4.173.063.532	1.396.638.498	2.776.425.034	63.311.176.152
2067	4.344.654.819	1.424.071.539	2.920.583.280	66.231.759.432
2068	4.524.939.133	1.451.996.425	3.072.942.709	69.304.702.141
2069	4.714.408.831	1.480.423.072	3.233.985.759	72.538.687.900
2070	4.913.585.215	1.509.361.598	3.404.223.617	75.942.911.517
2071	5.123.020.258	1.538.822.318	3.584.197.940	79.527.109.457
2072	5.343.298.434	1.568.815.756	3.774.482.678	83.301.592.135
2073	5.575.038.651	1.599.352.645	3.975.686.006	87.277.278.141
2074	5.818.896.310	1.630.443.933	4.188.452.377	91.465.730.518
2075	6.075.565.476	1.662.100.784	4.413.464.692	95.879.195.210
2076	6.345.781.191	1.694.334.589	4.651.446.602	100.530.641.812
2077	6.630.376.981	1.725.321.281	4.905.055.700	105.435.697.512
2078	6.930.180.385	1.758.751.928	5.171.428.457	110.607.125.968
2079	7.246.012.810	1.792.795.041	5.453.217.769	116.060.343.737
2080	7.578.799.530	1.827.462.946	5.751.336.584	121.811.680.321
2081	7.929.520.595	1.862.768.214	6.066.752.380	127.878.432.701
2082	8.299.214.102	1.898.723.668	6.400.490.434	134.278.923.135
2083	8.688.979.665	1.935.342.386	6.753.637.279	141.032.560.414
2084	9.099.982.088	1.972.637.707	7.127.344.380	148.159.904.794
2085	9.533.455.260	2.010.623.237	7.522.832.023	155.682.736.817
2086	9.990.706.290	2.049.312.854	7.941.393.436	163.624.130.253
2087	10.473.119.875	2.088.720.710	8.384.399.165	172.008.529.418
2088	10.982.162.946	2.128.861.244	8.853.301.702	180.861.831.119
2089	11.519.389.580	2.169.749.180	9.349.640.400	190.211.471.519
2090	12.086.446.215	2.211.399.538	9.875.046.678	200.086.518.197
TOTAL	275.001.791.964	76.766.353.245	198.235.438.720	-

Assim como ocorreu no fundo financeiro, o relatório técnico indicou algumas inconsistências no fundo previdenciário, inclusive ausência de explicações quanto a variações significativas das provisões matemáticas previdenciárias, o que deve ser objeto de determinação.

Portanto, cabe a DETERMINAÇÃO ao Governo do Estado, por intermédio da Sefaz e do IPAJM, para que divulguem, nas Notas Explicativas do Balanço Patrimonial, as variações expressivas nos saldos das contas das provisões matemáticas previdenciárias a partir do exercício de 2017, nos termos da Resolução CFC n.º 1.133/08, que aprovou a NBC T 16.6 - Demonstrações Contábeis e Princípio da Transparência.

Entendo como importante a determinação proposta, tanto para o fundo financeiro quanto para o fundo previdenciário. Entretanto, entendo que mesmo com algumas inconsistências levantadas no fundo previdenciário, ele continua sendo considerado com um fundo totalmente viável.

Também foi sugerida outra determinação tendo em vista a explicação não suficiente sobre diferenças entre contribuições de servidores e patronal de servidores ativos e que será acatada:

Assim, sugere-se que seja DETERMINADO ao Governo do Estado, por intermédio da Sefaz e do IPAJM, que as contas de "Contribuições do Ente" redutoras das Provisões Matemáticas dos Benefícios a Conceder dos Planos Financeiro e Previdenciário sejam calculadas, no exercício de 2017 e seguintes, considerando a alíquota de custeio vigente à época de realização do cálculo, a fim de que a informação contábil seja evidenciada da maneira mais adequada, observadas as orientações da Portaria MPS 403/08 e em atenção aos Princípios da Competência e Oportunidade e ao art. 89 da Lei 4.320/64.

Também foi constatada a ausência de evidenciação dos valores relativos a compensação financeira com o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) chamada de Comprev. Essas receitas já estão sendo arrecadadas e torna-se necessário projetar tais receitas para o futuro, sendo que o relatório técnico sugere uma determinação.

Portanto, cabe DETERMINAÇÃO ao Governo do Estado, por intermédio da Sefaz e do IPAJM, para que sejam realizadas por meio de estudo atuarial as projeções das Compensações Previdenciárias, contas redutoras das Provisões Matemáticas dos Benefícios Concedidos dos Planos Financeiro e Previdenciário, e que esses valores sejam devidamente evidenciadas no Balanço Patrimonial de 2017 e seguintes, a fim de que a informação contábil seja evidenciada da maneira mais adequada, em atenção aos

Princípios da Competência e Oportunidade e ao art. 89 da Lei 4.320/64 e à Portaria MPS 403/2008.

Nas explicações prestadas pelo IPAJM em resposta a ofício enviado pela Área Técnica, foi explicado que o valor é pequeno da compensação (em relação ao global da folha de benefícios), de que existe também a compensação previdenciária inversa (que deve ser paga ao RGPS) que é muito difícil de mensurar. A Área Técnica afirma e eu concordo que esse valor se torna expressivo ao considerarmos uma projeção para 75 anos o que faz necessário a sua inclusão nas provisões matemáticas, sendo que a Portaria 403/2008 estabelece critérios para este tipo de cálculo e que facilitam a estimativa a ser feita. Diante disso, a referida determinação deverá ser mantida.

Também existe a obrigação do Governo do Estado em pagar complementação de benefícios concedidos pelas Leis Estaduais 4.511/1991, 4.565/1991 e 5.567/1998 e isso foi objeto de determinação do Parecer Prévio TC 053/2016 relativo as Contas do Governador do exercício de 2015, conforme transcrito a seguir:

Que, por meio da Secretaria de Estado de Gestão e Recursos Humanos (SEGER), realize estudo atuarial com vistas a mensurar as provisões acerca das despesas efetuadas com “complementação de aposentadorias”, para registro desse passivo nas demonstrações contábeis do Governo do Estado do exercício de 2016 e seguintes, inclusive com as projeções atuariais para dimensionamento de até quando serão dispensados recursos do tesouro com o pagamento de tais compromissos legalmente assumidos; (Princípio da Competência e Oportunidade e Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público, 6ª edição)

Na realidade foi concedida uma complementação mensal aos servidores públicos estaduais regidos pela Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) correspondente à diferença entre o valor do provento e do salário a que teria direito se em exercício estivesse. Isso foi concedido pela Lei 4.511/1991 e teve prazo reaberto para requerimento, e outras alterações, pelas leis posteriores já citadas anteriormente. A partir de consulta a boletins estatísticos da Seger, constatou-se que esse benefício é pago a 1.023 beneficiários.

Foi apresentado a esta Corte de Contas documento protocolado sob o número 1496/2017 (juntado aos autos do Processo TC 1081/2017) documento com estudo atuarial assinado por técnico responsável da empresa ETAA – Escritório de

Assessoria Atuarial S/S Ltda, contemplando estudos atuariais referentes a essas leis de complementação de benefícios. Entretanto, os fluxos foram estimados somente até o ano de 2057, totalizando 40 anos, sendo que a exigência é que o estudo atuarial contemple 75 anos. Os dados apresentados estão transcritos na Tabela 4.37.

Tabela 4.37 - Projeções previdenciárias das complementações de benefícios

Ano	Receitas de Contribuições	Despesas com Complementação	Resultado do Ano	Resultado Acumulado
2017	3.908.496	87.862.318	- 83.953.822	83.953.822
2018	3.758.244	84.505.165	- 80.746.922	164.700.744
2019	3.604.208	81.062.491	- 77.458.283	242.159.027
2020	3.446.907	77.545.821	- 74.098.914	316.257.941
2021	3.286.892	73.967.428	- 70.680.536	386.938.477
2022	3.124.778	70.341.027	- 67.216.249	454.154.726
2023	2.947.856	66.382.270	- 63.434.414	517.589.141
2024	2.784.631	62.728.595	- 59.943.964	577.533.105
2025	2.621.376	59.073.053	- 56.451.678	633.984.782
2026	2.458.837	55.432.291	- 52.973.454	686.958.236
2027	2.297.789	51.823.629	- 49.525.840	736.484.076
2028	2.139.016	48.264.575	- 46.125.559	782.609.635
2029	1.983.286	44.772.314	- 42.789.028	825.398.663
2030	1.831.353	41.363.747	- 39.532.395	864.931.057
2031	1.683.949	38.055.257	- 36.371.309	901.302.366
2032	1.541.758	34.862.239	- 33.320.480	934.622.846
2033	1.405.372	31.798.013	- 30.392.640	965.015.487
2034	1.275.291	28.873.915	- 27.598.625	992.614.111
2035	1.151.907	26.098.948	- 24.947.041	1.017.561.152
2036	1.035.575	23.481.185	- 22.445.609	1.040.006.761
2037	926.563	21.026.830	- 20.100.267	1.060.107.028
2038	825.052	18.740.182	- 17.915.130	1.078.022.159
2039	731.131	16.623.440	- 15.892.309	1.093.914.467
2040	644.815	14.677.114	- 14.032.299	1.107.946.766
2041	566.061	12.900.419	- 12.334.359	1.120.281.125
2042	494.769	11.291.283	- 10.796.513	1.131.077.638
2043	430.743	9.845.327	- 9.414.585	1.140.492.223
2044	373.634	8.554.705	- 8.181.071	1.148.673.294
2045	188.205	4.452.556	- 4.264.352	1.152.937.646
2046	169.645	4.013.481	- 3.843.836	1.156.781.481
2047	152.611	3.610.484	- 3.457.873	1.160.239.355
2048	137.047	3.242.264	- 3.105.217	1.163.344.572
2049	122.898	2.907.530	- 2.784.632	1.166.129.204
2050	110.102	2.604.801	- 2.494.699	1.168.623.903
2051	98.588	2.332.390	- 2.233.803	1.170.857.705
2052	88.283	2.088.598	- 2.000.315	1.172.858.021
2053	79.106	1.871.492	- 1.792.387	1.174.650.407
2054	70.971	1.679.034	- 1.608.063	1.176.258.470
2055	63.798	1.509.335	- 1.445.537	1.177.704.008
2056	57.501	1.360.371	- 1.302.870	1.179.006.878
2057	51.987	1.229.913	- 1.177.926	1.180.184.804
TOTAL	54.671.030	1.234.855.834	- 1.180.184.804	-

Fonte: Estudo atuarial anexo ao Protocolo 1496/2017 (juntado aos autos do Processo TC 1081/2017 - monitoramento), DOC. 07, assinado por técnico responsável pela empresa ETAA – Escritório Técnico de Assessoria Atuarial S/S Ltda

Esses servidores são originários de vários órgãos do Estado, conforme pode ser conferido na tabela 4.7 a seguir:

Quadro 4.7 - Provisões matemáticas das complementações de aposentadorias e pensões – estudo atuarial

DEZ/16	TOTAL		
Unidade Gestora	Quantidade	Valor dos Proventos	Provisão Matemática de Benefícios Concedidos
DER	553	R\$ 4.611.802,90	R\$ 770.063.535,26
DETRAN	2	R\$ 9.368,37	R\$ 1.335.350,43
DIO	49	R\$ 303.309,09	R\$ 56.188.878,66
DIRETA	262	R\$ 1.104.587,36	R\$ 220.869.876,89
FAMES	4	R\$ 39.749,37	R\$ 5.051.118,88
IASES	16	R\$ 35.979,56	R\$ 6.371.026,42
IDAF	7	R\$ 17.381,60	R\$ 3.890.380,50
IJSN	11	R\$ 63.045,91	R\$ 11.300.427,96
INCAPER	103	R\$ 611.100,66	R\$ 100.598.633,17
RTV	9	R\$ 28.577,46	R\$ 4.515.575,74
TOTAL	1016	R\$ 6.824.902,28	R\$ 1.180.184.803,91

Fonte: Estudo atuarial, assinado por técnico responsável pela empresa ETAA – Escritório Técnico de Assessoria Atuarial S/S Ltda, anexo ao Protocolo 1496/2017, constante no DOC. 07

Além do cálculo das projeções não ter sido feito para 75 anos, houve também divergência no número de servidores beneficiados, bem como na ausência do cálculo dos benefícios a conceder. Diante disso, foi proposta a seguinte determinação e que será acatada por este relator:

Portanto, sugere-se que seja DETERMINADO ao Governo do Estado, por intermédio da Seger e da Sefaz, com fulcro nos Princípios da Competência e Oportunidade bem como na Portaria MPS 403/2008, que (i) as projeções das complementações das aposentadorias e pensões considerem a mesma base temporal da avaliação atuarial anual, ou seja, sejam realizadas considerando um período de 75 anos; (ii) que os cálculos das provisões sejam realizados considerando também os benefícios a conceder, nos termos da legislação previdenciária aplicada a matéria; (iii) e que as informações enviadas ao atuário contemplem o total dos benefícios concedidos a título de aposentadorias complementares e pensões

especiais , com o objetivo que esse passivo seja representado com maior fidedignidade no exercício de 2017 e seguintes.

Outro aspecto previdenciário abordado foi sobre o Instituto de Previdência dos Deputados Estaduais (IPDE), criado pela Lei 2.247/1966 e extinto pela Lei 4541/1991. Mesmo extinto, foram mantidos os benefícios previstos na lei 3.603/1983 sob a justificativa do direito adquirido, nos termos do art. 5º XXXVI da CF, sendo que esses benefícios são pagos pela Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo. Existem contribuições dos beneficiários que estão representadas no Gráfico 4.36, sendo que os gastos estão representados no Gráfico 4.37. Os dois gráficos estão transcritos a seguir:

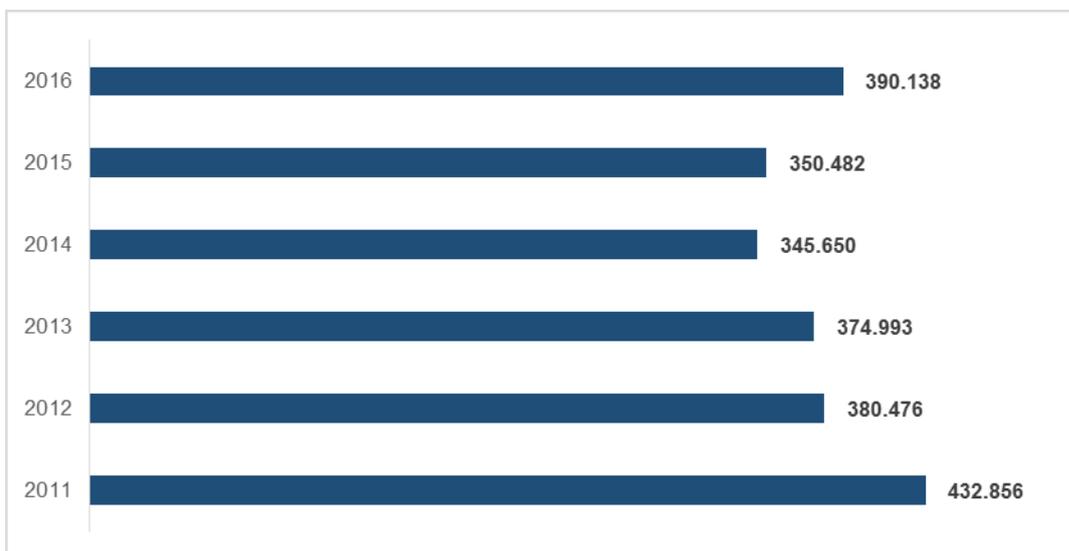


Gráfico 4.36 – Total das receitas de contribuições recolhidas pelos ex-deputados estaduais vinculados ao IPDE

Fonte: Siafem, Sigefes, Sítio Eletrônico ALES – Assembleia Legislativa, Portal Transparência – Pessoal – Download da base de dados

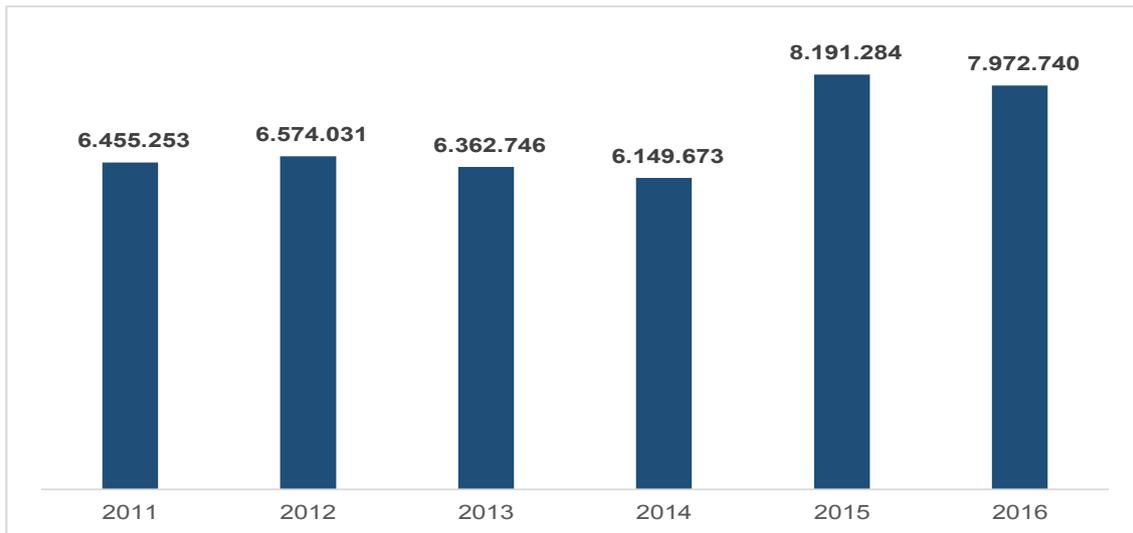


Gráfico 4.37 – Total de Despesas com as aposentadorias de ex-deputados estaduais

Fonte: Sítio Eletrônico ALES – Assembleia Legislativa, Portal Transparência – Pessoal – Download da base de dados, Relatório de Gestão Fiscal do 3º Quadrimestre de 2011/2015

A partir de uma análise rápida desses números constata-se uma tendência de queda com o tempo. De qualquer maneira é necessário que também seja feito estudo atuarial bem como o seu registro contábil, sendo que isso já foi recomendado à Assembleia Legislativa no Parecer Prévio TC 053/2016. Constatou-se que no Balanço Patrimonial da Assembleia Legislativa relativo ao exercício de 2016 ficou constatado na Nota Explicativa 13 que foi realizada licitação e contratada empresa para realização de estudos e reavaliação atuarial, para fazer os trabalhos e os devidos registros contábeis durante o ano de 2017.

Diante da evidência de que a recomendação foi atendida, não precisará ser objeto agora de determinação. E a Área Técnica conclui que “este item deve ser novamente analisado pela Equipe Técnica responsável pela análise das Contas do Governador relativas ao exercício de 2017”, o que acato.

2.4.8 Considerações Finais

Como já abordado no início desta parte do voto que trata da questão previdenciária, a análise técnica foi muito abrangente e é digna de parabéns. Buscou levantar todas as situações que existem no âmbito do Poder Público Estadual e que estão relacionadas, direta ou indiretamente, com a questão previdenciária.

Foram propostas várias determinações e recomendações pela Equipe Técnica, sendo que no decorrer do texto eu já sinalizei as que vou acompanhar que são a maioria. As que vou divergir eu inseri comentários nesse sentido.

De todos os pontos abordados, o que teve mais atenção foi o fundo financeiro. Isso se deve justamente por ser aquele que apresenta maior número de problemas e também, que independente de situações formais que ele tenha, é o mais preocupante no aspecto financeiro e atuarial.

Caberá ao poder público estadual estudar e tomar as medidas necessárias para que o Estado consiga nos próximos 20 anos pagar o aporte e não prejudicar os serviços públicos prestados e também os investimentos necessários. Falo em 20 anos, pois o pico de aporte deverá ser em 2031, mas depois teremos alguns anos que ainda o aporte será significativo.

Nesse período caberá ao poder público limitar ao máximo as novas contratações de pessoal, mesmo aquelas decorrentes de aposentadoria de servidores do fundo financeiro. Isso porque cada servidor aposentado sai da folha de pagamento de onde estiver vinculado e o seu custo é transferido para o aporte. O ideal é que sejam substituídos somente os servidores que realizem serviços extremamente essenciais.

No caso de aposentadoria de servidor do fundo previdenciário a sua substituição não causará aumento de despesas, pois o seu benefício será pago por um fundo capitalizado. Mesmo assim, o poder público tem a opção de não contratar substituto como forma de economizar despesas. Mas é importante ser registrado que o número de servidores que se aposentará pelo fundo previdenciário nos próximos anos é pequeno.

Essa medida de não substituir aposentados pode ser considerada como muito dura e pode ser alegado prejuízo a prestação de serviços por parte do estado. ENTRETANTO, primeiro que ela deverá ser executada com muita razoabilidade para que ocorra sim a substituição dos servidores que prestem serviços mais essenciais. Segundo, ela sozinha não é suficiente e deverá ser tomada em conjunto com outras medidas.

Uma das medidas é a reforma previdenciária. Ela é realmente necessária especialmente no setor público, mas talvez com algumas alterações. A reforma de 1998 (governo Fernando Henrique Cardoso) foi necessária, assim como foi a de 2003 (governo Lula) e sem elas a situação hoje estaria muito pior, mas precisamos de novas adequações, desde que seus reflexos não prejudiquem somente categorias com menor remuneração.

Existem outras medidas que também podem ser tomadas pelo Congresso Nacional no sentido de cortar gastos com pessoal em todos os níveis. Como exemplo disso temos projetos que disciplinam melhor o pagamento de verbas indenizatórias e também os que visam aprimorar os instrumentos para que o limites remuneratórios da Constituição Federal sejam cumpridos.

De qualquer forma estas difíceis medidas que precisarão ser implementadas para o Estado do Espírito Santo sobreviver nos próximos anos são imprescindíveis para que não fiquemos em situação deplorável que está nosso estado vizinho, com vários meses de salários atrasados e com paralisia em serviços públicos.

Para que determinados direitos, principalmente os que envolvem pagamento por parte do poder público, sejam cumpridos não adianta os mesmos estarem somente escritos nos textos normativos, é necessário que exista sustentabilidade financeira no curto, médio e longo prazo.

E quando abordei que os estudos e esforços deverão ser feitos pelo poder público não me referi somente ao Poder Executivo, embora este tenha uma responsabilidade maior, já que é quem comanda a maior parte do orçamento, que arrecada os tributos e demais receitas e é o que tem iniciativa privativa de algumas leis. Fiz referência ao poder público estadual como um todo aí compreendidos o Poder Executivo, o Poder Legislativo, o Poder Judiciário, o Ministério Público, o Tribunal de Contas e a Defensoria Pública.

Inclusive será objeto de recomendação que estes poderes e órgãos façam estudos, seja de maneira individual e depois em conjunto, com vistas a tomarem medidas em favor do equacionamento da situação previdenciária no Estado do Espírito Santo.

2.5 BALANÇO GERAL DO ESTADO

O Balanço Geral do Estado é composto pelas Demonstrações Contábeis Consolidadas, enumeradas pela Lei 4.320³³, de 17 de março de 1964, e pela Norma Brasileira de Contabilidade - NBC T 16.6, elaboradas em conformidade com a Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF) e com as orientações do Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público (MCASP), editado pela Secretaria do Tesouro Nacional (Portaria STN 634/2013).

Em cumprimento ao art. 71, inciso I, da Constituição do Estado do Espírito Santo e art. 72 da Lei Complementar Estadual 621, de 8 de março de 2012 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo), a Comissão Técnica das Contas do Governador, examinou as demonstrações contábeis consolidadas do Estado, relativas ao exercício encerrado em 31/12/2016.

As demonstrações contábeis consolidadas abrangem os órgãos e as entidades pertencentes ao Orçamento Fiscal e da Seguridade Social, excluindo-se as transações recíprocas entre elas.

Conforme apurado no RT 449/2017 elaborado pela Comissão Técnica das Contas do Governador, o escopo da análise do Balanço Geral do Estado referente ao exercício de 2016 sofreu limitações (principalmente as deliberações deste Tribunal suspensas pelo recurso de reconsideração interposto - Processo TC 6290/2016). Dada a essa limitação, o escopo envolveu a análise do Balanço Geral do Estado quanto à publicação, à integralidade, à consolidação, às formalidades, às notas explicativas, os saldos e à correlação entre demonstrativos, e a realização de **uma diligência** para verificar, quanto à materialidade dos saldos que compõe o Balanço Patrimonial, os grupos de participações societárias permanentes a longo prazo (Ativo) e o de empréstimos e financiamentos a longo prazo (Passivo).

Foi constatada pela Comissão Técnica inconsistências durante a análise do Balanço Geral: subavaliação do investimento do Estado na Companhia Espírito Santense de Saneamento - Cesan (vide subseção 5.4.5.1); intempestividade no reconhecimento

³³ Lei 4.320/1964, Art. 101. Os resultados gerais do exercício serão demonstrados no Balanço Orçamentário, no Balanço Financeiro, no Balanço Patrimonial, na Demonstração das Variações Patrimoniais, segundo os Anexos 12, 13, 14 e 15 e os quadros constantes dos Anexos número 1, 6, 7, 8, 9 10, 11, 16 e 17.

de ativos do Fundapsocial (vide subseção 5.4.5.2); e registro de valores indevidos na conta Patrimônio Social (vide subseção 5.4.5.3). As inconsistências relatadas não se configuraram em distorções relevantes nos saldos das demonstrações contábeis consolidadas ou foram regularizadas durante o ano de 2017, após submissão ao Governo. As situações foram esclarecidas, sujeitando-se à futura ação fiscalizatória por esta Corte de Contas (vide subseções 5.4.5.1, 5.4.5.2 e 5.4.5.3).

Em relação ao **Balanco Patrimonial**, verificou que os saldos demonstrados guardam relação com as demais demonstrações contábeis e o resultado patrimonial do exercício foi de R\$ 2.097.020.979,93³⁴. Verifica-se que houve uma variação do Patrimônio Líquido de 2016 em relação ao exercício de 2015 no valor de R\$ 880.023.309,09. As variações mais relevantes aconteceram na conta Patrimônio Social (-R\$ 486.337.542,38) e na conta Resultado do Exercício (R\$ 1.538.049.716,60) equivalentes a -67% e + 275% em relação ao exercício de 2015 (vide subseção 5.4.1).

A Comissão Técnica das Contas do Governador, verificou e detalhou ainda, no mencionado relatório as inconsistências geradas no sistema sigefes, de maneira que apresentam saldos divergentes dos demonstrativos publicados/encaminhados na Prestação de Contas Anual do Governador pela **falta de consolidação no sistema Sigefes** e que, sendo assim, as demonstrações encaminhadas/publicados sofrem ajustes manuais para ocorrer a consolidação no setor de contabilidade geral do Estado e portanto não realizou plenamente os objetivos que constam do Decreto Estadual nº 3.444-R/2013.

Também observou que as notas explicativas não estão referenciadas nas demonstrações contábeis pela coluna nota como recomenda o MCASP – 6ª edição e as Instruções de Procedimentos Contábeis elencadas nos parágrafos acima. Tal fato também foi alvo de constatação no relatório das contas do governador do exercício de 2015 (Processo TC 3235/2016).

E assim, concluiu:

³⁴ O resultado do exercício é demonstrado no Balanço Patrimonial dentro do grupo "Resultados Acumulados" e foi evidenciado conforme Nota Explicativa nº 20.

Assim, levando em consideração que as inconsistências relatadas não se configuraram em distorções relevantes nos saldos das demonstrações contábeis consolidadas, ou foram regularizadas, bem como as limitações de escopo (principalmente as deliberações deste Tribunal suspensas pelo recurso de reconsideração interposto - Processo TC 6290/2016), a equipe conclui que as demonstrações que compõem o Balanço Geral Consolidado do Estado representam, nos aspectos relevantes aqui abordados, a situação patrimonial e os resultados financeiro e orçamentário no exercício de 2016. Entretanto, por terem afetado a transparência dos demonstrativos, sugere-se **as seguintes recomendações** ao Governo do Estado:

- a. Quanto à falta de consolidação dos demonstrativos contábeis gerados no Sistema Sigefes: por intermédio da Secretaria de Estado da Fazenda (Sefaz/ES), proceda ao aprimoramento do sistema Sigefes para que ele efetue a consolidação dos saldos contábeis nos demonstrativos (subseção 5.2.1.1); e
- b. Quanto à estrutura das demonstrações contábeis: que a Secretaria de Estado da Fazenda faça constar na estrutura das demonstrações contábeis a coluna “Nota” com a referência numérica das “Notas explicativas” correspondentes, conforme preveem as Instruções de Procedimentos Contábeis, emitidas pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e demais orientações contidas nas Normas Contábeis (subseção 5.2.1.2).

Quanto aos **Precatórios da Trimestralidade**, consta no RT449/2017 que não foram registrados no exercício de 2016, conforme Nota Explicativa 22 ao Balanço Patrimonial. Ressalta-se que o tema foi alvo de recomendações nos itens 3.3.1.1.10 e 3.3.1.1.19 do Parecer Prévio TC 053/2016 - Plenário referente à Prestação de Contas do exercício de 2015, e encontram-se **suspensas pelo Recurso de Reconsideração** (Processo TC 6290/2016).

Importante registrar também a observação da **Comissão Técnica de que deixou de opinar** sobre os saldos que compõem o déficit atuarial do Fundo Financeiro evidenciado na contabilidade sob a rubrica de “Cobertura de Insuficiências Financeiras” de benefícios concedidos e de benefícios a conceder, que reduz as provisões matemáticas em R\$ 66.867.850.227 no exercício de 2016, representou um aumento de 71% se comparado ao exercício anterior, bem como as elevadas variações (até 549%) nos saldos das contas que compõem as provisões matemáticas previdenciárias entre os exercícios de 2015 e 2016, sem as correspondentes fundamentações por parte do ente e da consultoria atuarial contratada, não foi possível, nos termos das NAG 4707.4 e 4707.4.4 emitir a opinião quanto aos saldos das provisões matemáticas previdenciárias.

Por fim, a Comissão Técnica considerou que as demonstrações que compõem o Balanço Geral Consolidado do Estado representam, nos aspectos relevantes

abordados, a situação patrimonial e os resultados financeiro e orçamentário no exercício de 2016.

Ressalto que demais fundamentações e análise acerca do balanço geral do Estado, podem ser verificadas no Relatório Técnico 449/2017, que integra o presente voto.

2.6 MONITORAMENTO DAS DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO PARECER PRÉVIO DO EXERCÍCIO DE 2015

Em decorrência das deliberações (62 recomendações e determinações) constantes no Parecer Prévio TC 053/2016 – Plenário, relativo às Contas do Governador do exercício de 2015 (Processo TC 3532/2016), a Comissão Técnica apresentou o resultado do monitoramento realizado no período de 16/01/2017 a 25/05/2017, autuado no Processo TC 1081/2017, que subsidia a presente prestação de contas.

Ressalva-se que ainda não foi apreciado o recurso de reconsideração (Processo TC 6290/2016) interposto pelo Governo do Estado contra algumas deliberações desse Parecer.

Assim, das 62 deliberações, 13 foram consideradas não monitoráveis e 14³⁵ estão com eficácia suspensa em razão do recurso de reconsideração interposto pelo Governo do Estado, por meio do processo TC 6290/2016, restando, assim, 35 deliberações.

No que se refere às 35 deliberações sujeitas à observância pelo Governo do Estado nas presentes contas, 22 foram atendidas plenamente, equivalendo a 62,9%, 10 (28,6%) foram cumpridas em parte e 03 (8,5%) não foram cumpridas.

O quadro a seguir, que integra o Relatório Técnico 449/2017 (fls. 533-534), evidencia de modo claro tais informações.

Quadro 6.1 – Resultado do monitoramento das deliberações do Parecer Prévio TC 053/2016 - Plenário

Item do Parecer Prévio TC	Resultado
Item 2.1.1 – Determinação	Atendeu
Item 2.1.2 – Determinação	Suspenso pelo recurso*

³⁵ O recurso ataca 15 deliberações, no entanto, durante o monitoramento foi abordada a recomendação do Item 3.3.1.2.1, também sujeita ao recurso.

Item 2.1.3 – Determinação	Suspenso pelo recurso*
Item 2.2.1 – Determinação	Suspenso pelo recurso*
Item 2.2.2 – Determinação	Suspenso pelo recurso*
Item 2.2.3 – Determinação	Não atendeu. Nova determinação
Item 2.2.4 – Determinação	Atendeu
Item 2.2.5 – Determinação	Monitoramento prejudicado. Nova determinação.
Item 2.2.6 – Determinação	Atendeu parcialmente. Nova determinação
Item 2.2.7 – Determinação	Atendeu parcialmente. Nova determinação
Item 2.2.8 – Determinação	Não atendeu. Nova determinação.
Item 2.2.9 – Determinação	Suspenso pelo recurso*
Item 2.2.10 – Determinação	Atendeu. Nova determinação
Item 2.2.11 – Determinação	Suspenso pelo recurso*
Item 2.2.12 – Determinação	Atendeu parcialmente. Nova determinação
Item 2.2.13 – Determinação	Suspenso pelo recurso*
Item 2.2.14 – Determinação	Não monitorável
Item 2.3.1 – Determinação	Suspenso pelo recurso*
Item 2.3.2 – Determinação	Suspenso pelo recurso*
Item 2.4.1 – Determinação	Atendeu
Item 3.3.1.1.1 – Recomendação	Atendeu
Item 3.3.1.1.2 – Recomendação	Não monitorável
Item 3.3.1.1.3 – Recomendação	Suspenso pelo recurso*
Item 3.3.1.1.4 – Recomendação	Atendeu
Item 3.3.1.1.5 – Recomendação	Atendeu
Item 3.3.1.1.6 – Recomendação	Atendeu
Item 3.3.1.1.7 – Recomendação	Atendeu
Item 3.3.1.1.8 – Recomendação	Suspenso pelo recurso*
Item 3.3.1.1.9 – Recomendação	Atendeu
Item 3.3.1.1.10 – Recomendação	Suspenso pelo recurso*
Item 3.3.1.1.11 – Recomendação	Atendeu parcialmente. Nova determinação
Item 3.3.1.1.12 – Recomendação	Atendeu
Item 3.3.1.1.13 – Recomendação	Atendeu parcialmente. Nova determinação
Item 3.3.1.1.14 – Recomendação	Atendeu
Item 3.3.1.1.15 – Recomendação	Atendeu
Item 3.3.1.1.16 – Recomendação	Atendeu
Item 3.3.1.1.17 – Recomendação	Atendeu
Item 3.3.1.1.18 – Recomendação	Atendeu
Item 3.3.1.1.19 – Recomendação	Suspenso pelo recurso*
Item 3.3.1.1.20 – Recomendação	Atendeu
Item 3.3.1.1.21 – Recomendação	Suspenso pelo recurso*
Item 3.3.1.1.22 – Recomendação	Atendeu parcialmente. Nova determinação
Item 3.3.1.2.1 – Recomendação	Suspenso pelo recurso*. Não atendeu.
Item 3.3.1.2.2 – Recomendação	Atendeu
Item 3.3.1.2.3 – Recomendação	Atendeu
Item 3.3.1.3.1 - Recomendação	Atendeu parcialmente
Item 3.3.1.3.2.1 – Recomendação	Atendeu
Item 3.3.1.3.2.2 – Recomendação	Atendeu parcialmente
Item 3.3.1.3.3.1 – Recomendação	Atendeu
Item 3.3.1.3.3.2 – Recomendação	Atendeu parcialmente

Item 3.3.1.3.4.1 – Recomendação	Atendeu parcialmente
Item 3.3.1.3.4.2 – Recomendação	Atendeu
Item 3.3.2.1.1 - Recomendação	Não monitorável nestes autos
Item 3.3.2.1.2 – Recomendação	Não monitorável nestes autos
Item 3.3.2.1.3 – Recomendação	Não monitorável nestes autos
Item 3.3.2.2.1 – Recomendação	Não monitorável nestes autos
Item 3.3.2.2.2 – Recomendação	Não monitorável nestes autos
Item 3.3.3.1.1 – Recomendação	Não monitorável nestes autos
Item 3.3.3.1.2 – Recomendação	Não monitorável nestes autos
Item 3.3.4.1.1 – Recomendação	Não monitorável nestes autos
Item 3.3.5.1.1 – Recomendação	Não monitorável nestes autos
Item 3.3.5.2.1 – Recomendação	Não monitorável nestes autos

*Processo TC 6290/2016.

Importante registrar que as 14 deliberações que estão sob Recurso de Reconsideração e suspensas, poderão ser objeto de futuro monitoramento, como bem observado pela Comissão Técnica, caso prevaleçam após a apreciação do Plenário desta Corte de Contas.

Também foram monitoradas pelo tribunal as recomendações referentes à temática Governança Pública, proferidas no Parecer Prévio TC-53/2016 – Plenário que trata da Prestação de Contas Anual do Governador do Estado do Espírito Santo, relativa ao exercício 2015, no tocante às secretarias de Estado de Educação (SEDU), de Saúde (SESA) e de Segurança Pública e Defesa Social (SESP), realizadas por meio de uma autoavaliação. Isto é, as secretarias analisadas preenchem um questionário online, com perguntas relativas à governança. Portanto, não se trata de uma avaliação do nível de governança das entidades, mas uma indicação de como a entidade avalia a própria governança.

Concluiu-se que não foram atendidos totalmente as recomendações proferidas no parecer prévio TC-53/2016, sendo, portanto, alvo de recomendação neste parecer prévio.

2.7 CONSIDERAÇÕES SOBRE O PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

O Ministério Público de Contas, em seu parecer nº 03164/2017-4, da lavra do Procurador Luís Henrique Anastácio da Silva pugnou no seguinte sentido:

1 – seja emitido **PARECER PRÉVIO** recomendando-se ao Legislativo Estadual a **APROVAÇÃO DAS CONTAS COM RESSALVA** do Governador do Estado do Espírito Santo, relativas ao exercício de 2016, sob a responsabilidade de PAULO CÉSAR HARTUNG GOMES, na forma do art. 80, inciso III, da LC n. 621/2012 c/c art. 71, inciso I, da Constituição do Estado do Espírito Santo;

2 – sejam expedidas as **determinações, recomendações e notificações** sugeridas pela comissão técnica às fls. 563/570 (itens 7.2, 7.3 e 7.4 e seus respectivos subitens), sem prejuízo do **monitoramento** sugerido às fls. 571/572 (item 7.6 e seus respectivos subitens);

3 – Requer, outrossim:

3.1 – SOBRESTAR o **juízo de julgamento do apontamento referente ao cômputo das despesas com inativos e pensionistas originários da educação para atingimento do percentual de 25%, exigido pelo art. 212 da Constituição Federal** (Resolução TC 238/2012), **com formação de autos apartados** mediante a juntada das peças técnicas atinentes, **nos termos do art. 281 do RITCEES, para assegurar o pronto julgamento do item após a decisão na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5691;**

3.2 – sejam realizadas fiscalizações com os seguintes escopos:

3.2.1 – aferir a compatibilidade entre o objeto do Termo de Acordo INVEST-ES 358/2015 e a aplicação dos recursos oriundos dos incentivos concedidos, consoante constatado pela SECONT;

3.2.2 – quanto ao **IPAJM**, aferir o motivo da variação expressiva nos saldos das contas que compõem as provisões matemáticas previdenciárias, **variação esta de 55% em relação às provisões evidenciadas no Balanço de 2015, bem como das demais impropriedades verificadas;**

3.3 – seja adotado procedimento com o objetivo de que os Poderes Legislativo e Judiciário, e o Ministério Público Estadual manifestem-se quanto à exequibilidade dos prazos previstos na IN Nº 041/2017;

3.4 – seja determinado que o Poder Executivo Estadual divulgue amplamente, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, a prestação de contas relativa ao exercício financeiro em questão e o respectivo parecer prévio, na forma do art. 48 da LC n. 101/2000.

Extrai-se do parecer ministerial a anuência integral às determinações e recomendações da Comissão Técnica relacionadas no RT 449/2017 (itens 7.2, 7.3 e 7.4 e seus respectivos subitens), bem como o monitoramento item 7.6 e seus subitens.

Requeru ao final sobrestar o juízo de julgamento referente ao cômputo da despesa com inativos e pensionista originários da educação para o atingimento do percentual de 25% exigido pelo artigo 212 da Constituição Federal; que sejam realizadas fiscalizações referente ao Termo de Acordo INVEST-ES; que seja adotado procedimento com objetivo de que os Poderes possam manifestarem quanto a exequibilidade da IN Nº 041/2017 e ainda que seja realizada a aferição quanto à variação expressiva nos saldos das contas que compõem as provisões matemáticas

previdenciárias (IPAJM) – Este encontra-se previsto no rol das determinações (item 7.2.1.5 do RT449/2017) que também corroboro a determinação.

Conforme exposto, no decorrer da fundamentação deste Parecer, apresentei considerações que me levam a divergir do douto procurador quanto aos pontos que requereu.

Cabe destacar que alguns aspectos relevantes que reputam às determinações e recomendações resultam de normas próprias deste Tribunal.

O cômputo das despesas com inativos e pensionistas da educação, conforme exaustivamente exposto na fundamentação neste Parecer Prévio é realmente uma questão controvertida. Entretanto encontra-se em vigor o artigo 21, §§ 4º e 5º, da Resolução TC 238/2012 deste Tribunal de Contas. Por cento que é alvo de **Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 5691** em trâmite no Supremo Tribunal Federal – STF, no entanto, em respeito ao princípio da segurança jurídica, já que durante a execução orçamentária de 2016 prevaleciam os efeitos da Resolução deste Tribunal, não havendo, portanto, qualquer ato que suspendesse a sua eficácia, entendo não ser razoável sobrestar julgamento em respeito à norma desta Corte.

Quanto às fiscalizações relativas ao INVEST, registro que este tema está sendo tratado no processo TC 2734/2016 (principal), mas sobrestado até a decisão de mérito na ADI 4935, nos termos da **Decisão nº 01495/2017-4**, proferida na 12ª sessão ordinária realizada no dia 25/04/2017.

Já quanto ao procedimento com vista a exequibilidade dos prazos previstos na IN nº041/2017, entendo embora seja pertinente, deveria ter sido proposto no momento oportuno, ou seja, no período regimental estabelecido no artigo 441 do RITCEES, Resolução TC 261/2013, não cabendo resolver nos presentes autos procedimentos quanto a aplicação da IN Nº 041/2017.

Por fim, importante registrar que estamos diante de Prestação de Contas de alta complexidade, devido ao grande número de informações que devem ser prestadas. É comum a existência de inconsistências ou irregularidades. Além disso, muitas

decisões já foram exaradas por esta Corte de Contas, algumas aguardando análise de recursos. Verifico, no entanto, que não há nestas contas irregularidades capazes de macular as contas do Governador ou mesmo de indicar ressalvas. Assim, entendo que este Tribunal de Contas deva emitir **PARECER PRÉVIO** recomendando à Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo a **APROVAÇÃO** das contas do Governador do Estado do Espírito Santo, relativas ao **exercício de 2016**.

3 DECISÃO

Pelo exposto, com as considerações pontuadas na fundamentação deste voto, acompanho parcialmente o entendimento exarado pela Comissão Técnica no RT 449/2017 e pelo Ministério Público de Contas no Parecer nº 03164/2017 da lavra do Excelentíssimo Procurador-Geral de Contas Luiz Henrique Anastácio da Silva, e **VOTO:**

3.1 para que este Tribunal de Contas emita **PARECER PRÉVIO** recomendando à Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo a **APROVAÇÃO** das contas do Governador do Estado do Espírito Santo, relativas ao **exercício de 2016**, sob a responsabilidade do Senhor **PAULO CÉSAR HARTUNG GOMES**, na forma do art. 71, inciso I, da Constituição do Estado do Espírito Santo, do art. 72 c/c 80, inciso I da Lei Complementar nº 621/2012 e dos artigos 105 e 118, caput, do Regimento Interno desta Casa (Resolução TC nº 261/2013).

3.2 por **DETERMINAR ao Governo do Estado do Espírito Santo**, nos termos do art. 1º, inciso XVI, da Lei Complementar Estadual 621, de 8 de março de 2012, c/c o art. 329, § 7º, do Regimento Interno do TCEES (Resolução TC 261, de 4 de junho de 2013):

3.2.1 Relativamente à **avaliação atuarial**:

3.2.1.1 Por intermédio do IPAJM, com base no § 1º do art. 40 da LC 282/2004 c/c o art. 1º, inciso I, da Lei 9.717/1998, que a partir da elaboração do próximo estudo atuarial do Fundo Financeiro, além da projeção consolidada já realizada pelo IPAJM, realize também a **projeção, para os próximos 75 anos, do fluxo das receitas e despesas** individualizadas por Poder e órgãos autônomos e

que, no Balanço Atuarial do Fundo Financeiro, demonstre o valor da conta de “cobertura de insuficiências financeiras” de benefícios concedidos e a conceder, discriminada por Poder/Órgão, com vistas a dar instrumentos aos Poderes para planejar suas políticas de pessoal sem perder de vista os limites de pessoal exigidos pela LRF – subseção 4.4.1.3;

3.2.1.2 Por intermédio da Seger e do IPAJM, para que, em conjunto com o atuário, aprimorem o **estudo de crescimento real das remunerações** no Estado, de forma a demonstrar a validade sobre as escolhas das hipóteses financeiras e atuariais mais adequadas à massa de segurados, e que o estudo seja elaborado numa base temporal apropriada (mínimo de dez anos) para uma boa e adequada avaliação atuarial, com a atualização monetária dos salários ao longo dos anos, e que considere as peculiaridades das carreiras do Estado e o peso de cada uma nos resultados atuariais, além de outras informações necessárias de forma a refletir na mensuração do equilíbrio financeiro e atuarial do IPAJM para o exercício de 2017 e subsequentes (art. 40, caput, da Constituição Federal, art. 69 da Lei de Responsabilidade Fiscal, art. 1º, inciso I, da Lei Federal 9.717/98, artigos 57 e 58 da Lei Complementar Estadual 282/2004 e Portaria MPS 403/2008) – subseção 4.5.3;

3.2.1.3 Por intermédio da Sefaz e do IPAJM, para que sejam realizadas por meio de estudo atuarial as **projeções das Compensações Previdenciárias**, contas redutoras das Provisões Matemáticas dos Benefícios Concedidos dos Planos Financeiro e Previdenciário, e que esses valores sejam devidamente evidenciados no Balanço Patrimonial de 2017 e seguintes, a fim de que a informação contábil seja evidenciada da maneira mais adequada, em atenção ao art. 89 da Lei 4.320/64, à Portaria MPS 403/2008 e às características qualitativas da informação contábil conforme prevê a NBC TSP que trata da estrutura conceitual para elaboração e divulgação de informação contábil de propósito geral pelas entidades do setor público – subseção 4.7.1;

3.2.1.4 Por intermédio da Sefaz e do IPAJM, que as **contas de “Contribuições do Ente” redutoras das Provisões Matemáticas dos Benefícios a Conceder dos Planos Financeiro e Previdenciário** sejam calculadas, no exercício de 2017 e seguintes, considerando a alíquota de

custeio vigente à época de realização do cálculo, a fim de que a informação contábil seja evidenciada da maneira mais adequada, observadas as orientações da Portaria MPS 403/08, o art. 89 da Lei 4.320/64, e em atenção às características qualitativas da informação contábil conforme prevê a NBC TSP que trata da estrutura conceitual para elaboração e divulgação de informação contábil de propósito geral pelas entidades do setor público – subseção 4.7.1;

3.2.1.5 Por intermédio da Seger e da Sefaz, com fulcro na Portaria MPS 403/2008, bem como em atenção às características qualitativas da informação contábil previstas na NBC TSP, que: *(i)* as **projeções das complementações das aposentadorias e pensões** considerem a mesma base temporal da avaliação atuarial anual, ou seja, sejam realizadas considerando um período de 75 anos; *(ii)* que os cálculos das provisões sejam realizados considerando também os benefícios a conceder, nos termos da legislação previdenciária aplicada a matéria; *(iii)* e que as informações enviadas ao atuário contemplem o total dos benefícios concedidos a título de aposentadorias complementares e pensões especiais³⁶, com o objetivo que esse passivo seja representado com maior fidedignidade no exercício de 2017 e seguintes – subseção 4.7.2;

3.2.1.6 Por intermédio do IPAJM, para que, em conjunto com o atuário, **aprimorem os estudos que demonstrem a validade sobre as escolhas das hipóteses financeiras e atuariais mais adequadas à massa de segurados para o estudo atuarial de 2017 e seguintes**, e que tais estudos sejam elaborados numa base temporal apropriada para uma boa e adequada avaliação atuarial, e que possuam a completude e a complexidade necessárias de forma a refletir na mensuração do equilíbrio financeiro e atuarial do IPAJM, com fundamento no art. 40, caput, da Constituição Federal, art. 69 da Lei de Responsabilidade Fiscal, art. 1º, inciso I, da Lei Federal 9.717/98, artigos 57 e 58 da Lei Complementar Estadual 282/2004, e Portaria MPS 403/2008 - Relatório de Monitoramento 19/2017, Processo TC 1081/2017, subseção 2.6;

3.2.1.7 Por intermédio do IPAJM, para que, em conjunto com o atuário, **adotem taxa de juros real compatível com as projeções macroeconômicas**

³⁶ Compreende complementações concedidas pelas Leis nº. 4.511/91, 4.565/91 e 5.567/98.

brasileiras e as efetivamente alcançadas pela gestão do RPPS na elaboração dos estudos atuariais do exercício de 2017 e seguintes, com vistas a mitigar eventuais distorções na mensuração do equilíbrio financeiro e atuarial do Fundo Previdenciário, com fulcro no art. 40, caput, da Constituição Federal, na art. 69 da Lei de Responsabilidade Fiscal, no art. 1º, inciso I, da Lei Federal 9.717/98, nos artigos 57 e 58 da Lei Complementar Estadual 282/2004 e na Portaria MPS 403/2008 - - Relatório de Monitoramento 19/2017, Processo TC 1081/2017, subseção 2.8; e

3.2.1.8 Por intermédio do IPAJM, com fixação de prazo, para que **realize nova avaliação atuarial para o exercício de 2014**, com a devida correção da data de ingresso dos servidores no serviço público estadual, com base no art. 16 da Portaria MPS 403/2008, com vistas a apurar as projeções compatíveis à massa de segurados do RPPS, bem como a “real” necessidade de alíquotas de contribuições para manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial do sistema previdenciário do Estado à época, em função da utilização indevida relativa às datas de admissão dos servidores, que podem ter causado distorções relevantes nas avaliações desses exercícios e a dificuldade de comparabilidade entre os resultados (art. 40 da Constituição Federal; art. 16 da Portaria MPS 403/2008) - Relatório de Monitoramento 19/2017, Processo TC 1081/2017, subseção 2.10.

3.2.2 Relativamente à gestão financeira, atuarial e previdenciária:

3.2.2.1 Por intermédio da Seger, da Secont e do IPAJM, que **sejam instituídos, no prazo de 180 dias, normas e procedimentos formais para a quantificação do impacto orçamentário-financeiro e atuarial dos aumentos remuneratórios** (art. 40 da Constituição Federal; art. 16, I e II, art. 17, §1º, art. 24, §1º, art. 69 da Lei de Responsabilidade Fiscal; art. 2º, 9º e 10 da Lei Complementar Estadual 312/2004) – subseção 4.5.3.1 (sugerido prazo de 90 dias pela Comissão Técnica item 7.2.1.2 do RT 449/2017);

3.2.2.2 Que somente **encaminhe projetos de lei de iniciativa do Poder Executivo** à Assembleia Legislativa concedendo qualquer tipo de aumento ou reajuste real nas remunerações das carreiras, bem como criação de cargos,

que contenham os estudos de impacto orçamentário, financeiro e atuarial, exceto para aqueles relacionados no art. 24, §1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, nos termos do art. 40 da Constituição Federal; art. 16, I e II, art. 17, §1º, art. 24, §1º, art. 69 da Lei de Responsabilidade Fiscal; art. 2º, 9º e 10 da Lei Complementar Estadual 312/2004 – subseção 4.5.3.1, sendo que esse mesmo comando deve ser enviado, **mas como recomendação**, à Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo, ao Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo, ao Ministério Público do Estado do Espírito Santo, à Defensoria Pública do Estado do Espírito Santo e também ao próprio Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo³⁷.

3.2.3 Relativamente aos aspectos contábeis da Prestação de Contas:

3.2.3.1 Que elabore e encaminhe juntamente com a sua próxima prestação de contas e demais **estudo de viabilidade orçamentária, financeira e de projeção do cumprimento do limite de gastos com pessoal, e demais obrigações, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal**, para que se possa analisar a necessidade de tomada de medidas, a curto e médio prazos, caso esse limite não possa ser mantido dentro dos patamares legais, especialmente nos exercícios em que os valores a serem aportados ao Fundo Financeiro cheguem em seu pico máximo, cuja projeção aponta para os exercícios de 2030 e seguintes (art. 40 da Constituição Federal; art. 1º, I, da Lei de Responsabilidade Fiscal e Portaria MPS 403/2008) – subseção 4.5.3.1;

3.2.3.2 Por intermédio da Sefaz, responsável pela consolidação das contas do Estado, que **proceda ao registro contábil das provisões matemáticas previdenciárias** no IPAJM e nos Poderes do Estado, de acordo com a orientação da STN, quando da alteração do PCASP (art. 89 da Lei Federal nº. 4.320/64 e Resolução CFC 1.128/2008) – subseção 4.7.1; e

3.2.3.3 Por intermédio da Sefaz e do IPAJM, para que **divulguem, nas Notas Explicativas do Balanço Patrimonial, as variações expressivas nos saldos das contas das provisões matemáticas previdenciárias** a partir do exercício

³⁷ Redação ampliada da sugerida pela Comissão Técnica – Item 7.2.2.3 do RT 449/2017.

de 2017, nos termos da Resolução CFC 1.133/08, que aprovou a NBC T 16.6 - Demonstrações Contábeis e Princípio da Transparência – subseção 4.7.1.

3.2.4 Relativamente aos aspectos de instrumento de planejamento

3.2.4.1 Que, a partir da próxima LOA, abstenha-se de incluir dispositivos com autorização para abertura de créditos ilimitados em observância às vedações contidas no art. 167, inciso VII, da Constituição Federal e no art. 5º, § 4º, da LRF.

3.2.5. Que o Poder Executivo Estadual divulgue amplamente, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, a prestação de contas relativa ao exercício financeiro em questão e respectivo parecer prévio, na forma do art. 48 da LC nº. 101/2000.

3.3 por **RECOMENDAR ao Governo do Estado do Espírito Santo**, nos termos do art. 329, § 7º, do Regimento Interno do TCEES (Resolução TC 261, de 4 de junho de 2013):

3.3.1 Relativamente à avaliação atuarial:

3.3.1.1 Por intermédio do IPAJM, que na avaliação atuarial do exercício de 2017, seja realizado um **estudo acerca da constituição de fundo previdencial** para oscilação de risco do Fundo Financeiro, nos termos do art. 2º, XIII, da Portaria MPS 403/2008 – subseção 4.5.2.4³⁸;

3.3.2 Relativamente à gestão financeira, atuarial e previdenciária:

3.3.2.1 Por intermédio do IPAJM, que **apresente a esta Corte de Contas um plano de ação no prazo de 120 dias, com vistas à implementação efetiva de uma gestão atuarial, inclusive com estrutura administrativa própria**, de forma a mitigar os riscos de uma gestão previdenciária com base em dados não consolidados, incompletos, inconsistentes e desatualizados, ocasionando uma mensuração e evidenciação inadequada do equilíbrio financeiro e atuarial, com fundamento no art. 40, caput, da Constituição Federal, art. 69 da Lei de Responsabilidade Fiscal, art. 1º, inciso I, da Lei Federal 9.717/98, artigos 57 e

³⁸ Sugerida para ser uma determinação pela Comissão Técnica - Item 7.2.1.2 do RT 449/2017.

58 da Lei Complementar Estadual 282/2004 e Portaria MPS nº. 403/2008 - subseção 4.5.2.4³⁹;

3.3.3 Por intermédio da Secretaria de Economia e Planejamento (SEP) e do IPAJM, que **o registro orçamentário das aposentadorias concedidas até 16/12/1998 e das pensões decorrentes dessas aposentadorias não seja realizado na fonte de recursos vinculada no Fundo Financeiro**, mas na fonte Tesouro, em atendimento ao art. 40 da Constituição Federal e ao parágrafo único do art. 8 da LRF – subseção 4.3.4;

3.3.4 Por intermédio do IPAJM, que, **ao efetuar a transferência de segurados do Fundo Financeiro para o Fundo Previdenciário, regularize as pendências apontadas neste Relatório** (Quadro 4.4) quanto à atualização da base cadastral (item 2 do Quadro 4.4), à performance da rentabilidade das aplicações e investimentos (item 4 do Quadro 4.4) e à utilização de taxa de juros condizente com a meta da política de investimentos (item 5 do Quadro 4.4), a fim de dar exequibilidade à LC Estadual 836/2016 – subseção 4.3.5, sendo que as situações que excepcionalmente foram concedidas sem o cumprimento de todas as exigências sejam regularizadas e comunicadas a esta Corte de Contas, com as devidas justificativas se for o caso, até o final do exercício de 2017 (redação alterada da recomendação emitida pela Comissão Técnica item **7.3.2 do RT 449/2017**)

3.3.5 Quanto à falta de **consolidação dos demonstrativos contábeis** gerados no sistema, que, por intermédio da Secretaria de Estado da Fazenda (Sefaz/ES), proceda ao aprimoramento do Sigefes para que efetue a consolidação dos saldos contábeis nos demonstrativos - subseção 5.2.1.1; e

3.3.6 Quanto à **estrutura das demonstrações contábeis**, que a Secretaria de Estado da Fazenda faça constar na estrutura das demonstrações contábeis a **coluna “Nota”** com a referência numérica das “Notas Explicativas” correspondentes, conforme preveem as Instruções de Procedimentos Contábeis, emitidas pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e demais orientações contidas nas Normas Contábeis - subseção 5.2.1.2.

³⁹ Sugerida para ser uma determinação e com prazo de 90 dias pela Comissão Técnica - Item 7.2.2.1 do RT 449/2017.

3.3.7 Que sejam notificadas as Secretarias a seguir para que providenciem o atendimento total às seguintes práticas quanto à governança pública:

3.3.7.1 Sedu (Secretaria de Estado da Educação)

3.3.7.1.1 Definir metas precisas e quantificáveis para cada indicador acompanhado;

3.3.7.1.2 Aperfeiçoar as ações relativas à adoção das boas práticas de governança pública na área de educação, conforme quadro abaixo:

SEDU	
Componente	Prática
Liderança	L1.1 - Estabelecer e dar transparência ao processo de seleção de membros de Conselho de administração ou equivalente e da alta administração;
	L2.1 - Adotar código de ética e conduta que defina padrões de comportamento dos membros do conselho de administração ou equivalente e da alta administração;
	L2.2 - Estabelecer mecanismos de controle para evitar que preconceitos, vieses ou conflitos de interesse influenciem as decisões e as ações de membros do conselho de Administração ou equivalente e da alta administração;
	L3.1 - Avaliar, direcionar e monitorar a gestão da organização, especialmente quanto ao alcance de metas organizacionais;
	L4.1 - Estabelecer as instâncias internas de governança da organização.
Estratégia	E1.1 - Estabelecer e divulgar canais de comunicação com as diferentes partes interessadas e assegurar sua efetividade, consideradas as características e possibilidades de acesso de cada público-alvo.
Controle	C1.1 - Estabelecer sistema de gestão de riscos e controle interno;
	C3.2 - Prestar contas da implementação e dos resultados dos sistemas de governança e de gestão, de acordo com a legislação vigente e com o princípio de accountability.

3.3.7.2 Sesa (Secretária de Estado da Saúde)

3.3.7.2.1 Realizar acompanhamentos, definições de metas, e divulgação dos indicadores relativos a tempo de espera para consultas, exames e demais procedimentos;

3.3.7.2.2 Aperfeiçoar as ações relativas à adoção das boas práticas de governança pública na área de saúde, conforme quadro abaixo:

SESA	
Componente	Prática
Liderança	L1.1 - Estabelecer e dar transparência ao processo de seleção de membros de Conselho de administração ou equivalente e da alta administração;
	L4.1 - Estabelecer as instâncias internas de governança da organização.
Estratégia	E1.2 - Promover a participação social, com envolvimento dos usuários, da sociedade e das demais partes interessadas na governança da organização.
Controle	C1.1 - Estabelecer sistema de gestão de riscos e controle interno;
	C3.1 - Dar transparência da organização às partes interessadas, admitindo-se o sigilo, como exceção, nos termos da lei.

3.3.7.3 Sesp (Secretária de Estado da Segurança Pública e Defesa Social)

3.3.7.3.1 Adotar mecanismos de compartilhamento das boas práticas por parte das instituições que se encontram em nível avançado de implementação das ações para o aprimoramento e fortalecimento dos seus mecanismos de liderança, estratégia e controle;

3.3.7.3.2 Aperfeiçoar as ações relativas à adoção da boa prática de governança pública na área de segurança pública, conforme quadro abaixo:

SESP	
Componente	Prática
Controle	C1.1 - Estabelecer sistema de gestão de riscos e controle interno.

3.4 Que o Governo do Estado do Espírito Santo, a Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo, o Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo, o

Ministério Público do Estado do Espírito Santo, a Defensoria Pública do Estado do Espírito Santo e o próprio Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo somente façam novas admissões de servidores públicos efetivos, inclusive para substituir aposentados do fundo financeiro, no que for imprescindível para o seu funcionamento e desde que respeitado o limite com gasto de pessoal da LRF, dentre outras exigências; e que façam estudos até o final de 2017, que podem ser de maneira individual ou conjunta, para adoção de medidas de estímulo de receitas, contenção de gastos e melhor eficiência dos serviços públicos, propiciando que o Estado do Espírito Santo esteja mais preparado para enfrentar a crise fiscal que ainda pode perdurar pelos próximos anos.

3.5 Que o atendimento integral da determinação constante da Decisão TC 01421/2016 - Plenário nos autos do Processo TC 942/2016 (Relatório de Gestão Fiscal do Poder Executivo referente ao 3º quadrimestre de 2015), relativa à transparência na gestão fiscal, seja verificada em 2017 a partir da implantação efetiva dos procedimentos patrimoniais relacionados ao reconhecimento da receita, conforme previsto na Instrução Normativa TC 36 de 23 de fevereiro de 2016.

3.6 Dar ciência ao Governador do Estado que o não atendimento no prazo fixado e a reincidência no descumprimento das determinações o sujeitam a multa, nos termos do artigo 389, incisos IV e VII, e § 1º, do Regimento Interno desta Corte (Resolução TC 261/2013) c/c artigo 135, incisos IV e VII, e §4º da LC Estadual 621/2012.

3.7 Quanto ao monitoramento das deliberações do Parecer Prévio TC 053/2016 – Plenário (Processo TC 3532/2016 - Prestação de Contas do Governador do exercício de 2015), considerando os termos da Resolução TC 278, de 4 de novembro de 2014:

3.7.1 Certificar o cumprimento das 22 deliberações seguintes constantes do Parecer Prévio TC 053/2016 - Plenário, possibilitando a conclusão do monitoramento: 2.1.1, 2.2.4, 2.2.10, 2.4.1, 3.3.1.1.1, 3.3.1.1.4, 3.3.1.1.5, 3.3.1.1.6, 3.3.1.1.7, 3.3.1.1.9, 3.3.1.1.12, 3.3.1.1.14, 3.3.1.1.15, 3.3.1.1.16,

3.3.1.1.17, 3.3.1.1.18, 3.3.1.1.20, 3.3.1.2.2, 3.3.1.2.3, 3.3.1.3.2.1, 3.3.1.3.3.1 e 3.3.1.3.4.2;

3.7.2 Certificar o não cumprimento parcial ou total das 13 deliberações seguintes constantes do Parecer Prévio TC 053/2016 - Plenário, possibilitando a conclusão do monitoramento em vista de novos encaminhamentos da matéria: 2.2.3, 2.2.6, 2.2.7, 2.2.8, 2.2.12, 3.3.1.1.11, 3.3.1.1.13, 3.3.1.1.22, 3.3.1.2.1, 3.3.1.3.1, 3.3.1.3.2.2, 3.3.1.3.3.2 e 3.3.1.3.4.1, **sendo que os itens 2.2.3 e 2.2.6 deixam de ser determinações e passam a ser recomendações.**

3.7.3 Considerar não monitorável as 13 deliberações seguintes constantes do Parecer Prévio TC 053/2016 - Plenário: 2.2.5, 2.2.14, 3.3.1.1.2, 3.3.2.1.1, 3.3.2.1.2, 3.3.2.1.3, 3.3.2.2.1, 3.3.2.2.2, 3.3.3.1.1, 3.3.3.1.2, 3.3.4.1.1, 3.3.5.1.1 e 3.3.5.2.1; e

3.7.4 Monitorar as 14 deliberações seguintes constantes do Parecer Prévio TC 053/2016 – Plenário cuja eficácia está suspensa pelo recurso de reconsideração interposto pelo Governo do Estado (Processo TC 6290/2016) caso prevaleçam após a apreciação desse recurso pelo Plenário: 2.1.2, 2.1.3, 2.2.1, 2.2.2, 2.2.9, 2.2.11, 2.2.13, 2.3.1, 2.3.2, 3.3.1.1.3, 3.3.1.1.8, 3.3.1.1.10, 3.3.1.1.19 e 3.3.1.1.21.

**VOTO-VISTA DO EXMO. SR. CONSELHEIRO EM SUBSTITUIÇÃO JOÃO LUIZ
COTTA LOVATTI:**

Tratam os autos da prestação de contas anual do governador do estado do Espírito Santo, exercício 2016, sob a responsabilidade de Paulo César Hartung Gomes, referente ao exercício de 2016.

Na estreita via disponível para manifestação, apresento a seguinte apreciação:

DA PRELIMINAR

Na Administração Pública do Estado do Espírito Santo, o dever de prestar contas é obrigação imposta a qualquer pessoa física, jurídica ou entidade pública que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais o Estado ou os Municípios respondam, ou que em nome destes, assumam obrigações de natureza pecuniária (art. 70, § único da Constituição Estadual).

Sua apresentação enseja a integração sistemática de contas, demonstrativos, pareceres e explicações perfeitamente encadeadas e, sem a qual, o resultado pode restar comprometido.

Na peculiar situação de análise expedita das contas submetidas à apreciação plenária, julgo relevante aventar a possibilidade de sua inconsistência diante da seguinte situação:

Na seção três, do relatório elaborado pela Comissão Técnica de Análise das Contas do Governador do Estado do Espírito Santo, encontram-se presentes a análise dos principais instrumentos de planejamento e orçamento – Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA), bem como do acompanhamento da gestão fiscal e orçamentária realizado em 2016 e a apresentação de diagnóstico da transparência na gestão fiscal dos Poderes e a verificação do cumprimento dos limites constitucionais da saúde e educação.

Já na sessão seis do referido relatório, estão relacionadas as ações de monitoramento das determinações e recomendações do parecer prévio do exercício de 2015, com apresentação sintética no quadro aqui reproduzido:

Item do Parecer Prévio TC 053/2016	Resultado
Item 2.1.1 – Determinação	Atendeu
Item 2.1.2 – Determinação	Suspenso pelo recurso*
Item 2.1.3 – Determinação	Suspenso pelo recurso*
Item 2.2.1 – Determinação	Suspenso pelo recurso*
Item 2.2.2 – Determinação	Suspenso pelo recurso*
Item 2.2.3 – Determinação	Não atendeu. Nova determinação
Item 2.2.4 – Determinação	Atendeu
Item 2.2.5 – Determinação	Monitoramento prejudicado. Nova determinação.
Item 2.2.6 – Determinação	Atendeu parcialmente. Nova determinação
Item 2.2.7 – Determinação	Atendeu parcialmente. Nova determinação
Item 2.2.8 – Determinação	Não atendeu. Nova determinação.
Item 2.2.9 – Determinação	Suspenso pelo recurso*
Item 2.2.10 – Determinação	Atendeu. Nova determinação
Item 2.2.11 – Determinação	Suspenso pelo recurso*
Item 2.2.12 – Determinação	Atendeu parcialmente. Nova determinação
Item 2.2.13 – Determinação	Suspenso pelo recurso*
Item 2.2.14 – Determinação	Não monitorável
Item 2.3.1 – Determinação	Suspenso pelo recurso*
Item 2.3.2 – Determinação	Suspenso pelo recurso*
Item 2.4.1 – Determinação	Atendeu
Item 3.3.1.1.1 – Recomendação	Atendeu
Item 3.3.1.1.2 – Recomendação	Não monitorável
Item 3.3.1.1.3 – Recomendação	Suspenso pelo recurso*
Item 3.3.1.1.4 – Recomendação	Atendeu
Item 3.3.1.1.5 – Recomendação	Atendeu
Item 3.3.1.1.6 – Recomendação	Atendeu
Item 3.3.1.1.7 – Recomendação	Atendeu
Item 3.3.1.1.8 – Recomendação	Suspenso pelo recurso*
Item 3.3.1.1.9 – Recomendação	Atendeu
Item 3.3.1.1.10 – Recomendação	Suspenso pelo recurso*
Item 3.3.1.1.11 – Recomendação	Atendeu parcialmente. Nova determinação
Item 3.3.1.1.12 – Recomendação	Atendeu
Item 3.3.1.1.13 – Recomendação	Atendeu parcialmente. Nova determinação
Item 3.3.1.1.14 – Recomendação	Atendeu
Item 3.3.1.1.15 – Recomendação	Atendeu
Item 3.3.1.1.16 – Recomendação	Atendeu
Item 3.3.1.1.17 – Recomendação	Atendeu
Item 3.3.1.1.18 – Recomendação	Atendeu
Item 3.3.1.1.19 – Recomendação	Suspenso pelo recurso*
Item 3.3.1.1.20 – Recomendação	Atendeu
Item 3.3.1.1.21 – Recomendação	Suspenso pelo recurso*
Item 3.3.1.1.22 – Recomendação	Atendeu parcialmente. Nova determinação
Item 3.3.1.2.1 – Recomendação	Suspenso pelo recurso*. Não atendeu.
Item 3.3.1.2.2 – Recomendação	Atendeu
Item 3.3.1.2.3 – Recomendação	Atendeu
Item 3.3.1.3.1 - Recomendação	Atendeu parcialmente
Item 3.3.1.3.2.1 – Recomendação	Atendeu

Item 3.3.1.3.2.2 – Recomendação	Atendeu parcialmente
Item 3.3.1.3.3.1 – Recomendação	Atendeu
Item 3.3.1.3.3.2 – Recomendação	Atendeu parcialmente
Item 3.3.1.3.4.1 – Recomendação	Atendeu parcialmente
Item 3.3.1.3.4.2 – Recomendação	Atendeu
Item 3.3.2.1.1 - Recomendação	Não monitorável nestes autos
Item 3.3.2.1.2 – Recomendação	Não monitorável nestes autos
Item 3.3.2.1.3 – Recomendação	Não monitorável nestes autos
Item 3.3.2.2.1 – Recomendação	Não monitorável nestes autos
Item 3.3.2.2.2 – Recomendação	Não monitorável nestes autos
Item 3.3.3.1.1 – Recomendação	Não monitorável nestes autos
Item 3.3.3.1.2 – Recomendação	Não monitorável nestes autos
Item 3.3.4.1.1 – Recomendação	Não monitorável nestes autos
Item 3.3.5.1.1 – Recomendação	Não monitorável nestes autos
Item 3.3.5.2.1 – Recomendação	Não monitorável nestes autos

Importa destacar a natureza cogente das determinações expedidas pelos tribunais de contas, essenciais à execução do controle externo, relevância e imperatividade que vincula o agente público e o sujeita a reprimendas por eventual descumprimento.

No quadro abaixo, é possível identificar vinte determinações exaradas no Parecer Prévio 053/2016 e destas, cinco não atendidas ou atendidas parcialmente, com conclusão da necessidade de reiteração das determinações, conforme quadro abaixo:

Ítem	Descrição	Situação
2.2.3	Que, por intermédio do Instituto de Previdência dos Servidores Públicos do Estado do Espírito Santo (IPAJM), realize a implementação efetiva de uma gestão atuarial do ES-Previdência, inclusive com estrutura administrativa própria, com vistas a mitigar os riscos de uma gestão previdenciária com base em dados não consolidados, incompletos, inconsistentes e desatualizados, ocasionando uma mensuração e evidenciação inadequada do equilíbrio financeiro e atuarial; (art. 40, caput da Constituição Federal, art. 69 da Lei de Responsabilidade Fiscal, art. 1º, inciso I da Lei Federal nº. 9.717/98, artigos 57 e 58 da Lei Complementar nº. 282/2004, Portaria MPS nº. 403/2008 e Princípio da Competência);	Não atendeu. Nova determinação

2.2.6	Que, em conjunto com o Gestor do ES-Previdência e o atuário, façam estudos que demonstrem a validade sobre as escolhas das hipóteses financeiras e atuariais mais adequadas à massa de segurados, refletindo de forma direta na mensuração do equilíbrio financeiro e atuarial do IPAJM e, por consequência, permitindo o correto dimensionamento das provisões matemáticas previdenciárias, contabilizadas nos balanços patrimoniais da entidade, com vistas a subsidiar o estudo atuarial do exercício de 2016 e seguintes; (art. 40, caput da Constituição Federal, art. 69 da Lei de Responsabilidade Fiscal, art. 1º, inciso I da Lei Federal nº. 9.717/98, artigos 57 e 58 da Lei Complementar nº. 282/2004, Portaria MPS nº. 403/2008 e Princípio da Competência);	Atendeu parcialmente. Nova determinação
2.2.7	Que, em conjunto com o Gestor do ES-Previdência e o atuário, realizem estudos para embasar a hipótese de crescimento real da remuneração das carreiras do Ente que podem ocasionar em distorções relevantes na mensuração do equilíbrio financeiro e atuarial do ES-Previdência, e, conseqüentemente, nos valores registrados a título de provisões matemáticas previdenciárias, com vistas a subsidiar o estudo atuarial do exercício de 2016 e seguintes. (art. 40, caput da Constituição Federal, art. 69 da Lei de Responsabilidade Fiscal, art. 1º, inciso I da Lei Federal nº. 9.717/98, artigos 57 e 58 da Lei Complementar nº. 282/2004, Portaria MPS nº. 403/2008 e Princípio da Competência);	Atendeu parcialmente. Nova determinação
2.2.8	Que, em conjunto com o Gestor do ES-Previdência e o atuário adotem taxa de juros real compatível com as projeções macroeconômicas brasileiras e as efetivamente alcançadas pela gestão do RPPS na elaboração dos estudos atuariais do exercício de 2016 e seguintes com vistas a mitigar eventuais distorções na mensuração do equilíbrio financeiro e atuarial do Fundo Previdenciário; (art. 40, caput da Constituição Federal, art. 69 da Lei de Responsabilidade Fiscal, art. 1º, inciso I da Lei Federal nº. 9.717/98, artigos 57 e 58 da Lei Complementar nº. 282/2004, Portaria MPS nº. 403/2008 e Princípio da Competência);	Não atendeu. Nova determinação.
2,2,12	Que, por meio da Secretaria de Estado de Gestão e Recursos Humanos (SEGER), realize estudo atuarial com vistas a mensurar as provisões acerca das despesas efetuadas com “complementação de	Atendeu parcialmente. Nova

	aposentadorias”, para registro desse passivo nas demonstrações contábeis do Governo do Estado do exercício de 2016 e seguintes, inclusive com as projeções atuariais para dimensionamento de até quando serão dispensados recursos do tesouro com o pagamento de tais compromissos legalmente assumidos; (Princípio da Competência e Oportunidade e Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público, 6ª edição);	determinação
--	--	--------------

Além dessas, **nove outras determinações estão com eficácia suspensa diante do recurso de reconsideração interposto pelo Governo do Estado (Processo TC 6290/2016): 2.1.2, 2.1.3, 2.2.1, 2.2.2, 2.2.9, 2.2.11, 2.2.13, 2.3.1 e 2.3.2 e tratam de adoção de providências relacionadas à evidenciação de receita e insuficiências financeiras.**

O art. 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal faz a correspondência entre gestão fiscal responsável e a definição de metas de receitas e despesas:

Art. 1º [...]

§ 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.

O § 3º do artigo 4º da LRF estabelece que a LDO conterá também o Anexo de Riscos Fiscais, onde serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas caso se concretizem.

Assim, **é possível concluir que o não atendimento às determinações, e a suspensão de deliberações prolatadas no Parecer TC 053/2016, comprometem a análise dos instrumentos de planejamento e orçamento**, bem como do acompanhamento da gestão fiscal e orçamentária realizado em 2016 e a apresentação de diagnóstico da transparência na gestão fiscal dos Poderes e a verificação do cumprimento dos limites constitucionais da saúde e educação

gerando perda da racionalidade e, na visão cartesiana, perda do poder de bem julgar e de distinguir o verdadeiro do falso.

Nesse passo, entendo estar configurada a hipótese prevista no art. 73 da Lei Complementar nº 621/2012, a qual apresenta a seguinte redação:

Art. 73. Se as contas não forem encaminhadas ou se não forem cumpridos os requisitos legais e regulamentares relativos a sua correta instrução, o Tribunal de Contas comunicará o fato à Assembleia Legislativa, para fins de direito.

Parágrafo único. O prazo para emissão do parecer prévio será contado a partir do completo recebimento das contas ou da regularização do processo perante o Tribunal de Contas.

Com escopo na singela exposição, proponho a reabertura da instrução processual, com expedição de determinações para suprir as demandas dos itens: 2.2.3, 2.2.6, 2.2.7, 2.2.8 e 2.2.12 do Parecer Prévio 053/2016, no prazo de trinta dias, ficando os autos suspensos até o seu total atendimento e a resolução do recurso TC 6290/2016.

NO MÉRITO

No mérito, acolho *in totum* o Parecer do Ministério Público de Contas, da lavra do Dr. Luis Henrique Anastácio da Silva, observando a evidente contradição constante no relatório elaborado pela Comissão Técnica de Análise das Contas, ao concluir por sugerir a aprovação das contas, mas impondo determinações, o que a subsume à hipótese de regular com ressalvas, conforme consta no parecer ministerial

De outro lado, o art. 135, IV, da Lei Complementar nº 621/2012 prevê cominação de multa quando o responsável deixar de atender decisão do Tribunal de Contas e, desse modo, com formação de autos apartados para citação do responsável para apresentar razões de justificativas.

Assim, voto no sentido de:

1. seja emitido **PARECER PRÉVIO** recomendando-se ao Legislativo Estadual a **APROVAÇÃO DAS CONTAS COM RESSALVA** do Governador do Estado do Espírito Santo, relativas ao exercício de 2016, sob a responsabilidade de PAULO CÉSAR HARTUNG GOMES, na forma do art. 80, inciso III, da LC n. 621/2012 c/c art. 71, inciso I, da Constituição do Estado do Espírito Santo;
2. sejam expedidas as **determinações, recomendações e notificações** sugeridas pela comissão técnica às fls. 563/570 (itens 7.2, 7.3 e 7.4 e seus respectivos subitens), sem prejuízo do **monitoramento** sugerido às fls.

- 571/572 (item 7.6 e seus respectivos subitens);
3. **SOBRESTAR o julgamento do apontamento referente ao cômputo das despesas com inativos e pensionistas originários da educação para atingimento do percentual de 25%, exigido pelo art. 212 da Constituição Federal (Resolução TC 238/2012), com formação de autos apartados mediante a juntada das peças técnicas atinentes, nos termos do art. 281 do RITCEES, para assegurar o pronto julgamento do item após a decisão na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5691;**
 4. DETERMINAR fiscalizações com os seguintes escopos:
 - 4.1 – aferir a compatibilidade entre o objeto do Termo de Acordo INVEST-ES 358/2015 e a aplicação dos recursos oriundos dos incentivos concedidos, consoante constatado pela SECONT;
 - 4.2 – **quanto ao IPAJM**, aferir o motivo da variação expressiva nos saldos das contas que compõem as provisões matemáticas previdenciárias, **variação esta de 55% em relação às provisões evidenciadas no Balanço de 2015, bem como das demais impropriedades verificadas;**
 - 4.3 – seja adotado procedimento com o objetivo de que os Poderes Legislativo e Judiciário, e o Ministério Público Estadual manifestem-se quanto à exequibilidade dos prazos previstos na IN Nº 041/2017;
 5. Configurada a hipótese presente no art. 135, IV e VIII, da Lei Complementar nº 621/2012, DETERMINAR a formação de autos apartados para citação do responsável PAULO CÉSAR HARTUNG GOMES para apresentar razões de justificativas para o não-atendimento às determinações expedidas por este Tribunal, alertando-o da possibilidade de cominação de multa caso suas justificativas sejam rejeitadas.
 6. DETERMINAR que o Poder Executivo Estadual divulgue amplamente, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, a prestação de contas relativa ao exercício financeiro em questão e o respectivo parecer prévio, na forma do art. 48 da LC n. 101/2000.

É como voto.

PARECER PRÉVIO

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo TC-3139/2017, **RESOLVEM** os Srs. conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, em sessão plenária especial realizada no dia quatorze de julho de dois mil e dezessete, por maioria, nos termos do voto do relator, conselheiro Domingos Augusto Taufner:

1. Preliminarmente, rejeitar a proposta do senhor conselheiro em substituição João Luiz cota Lovatti **para reabertura da instrução processual**, com expedição de determinações para suprir as demandas dos itens: 2.2.3, 2.2.6, 2.2.7, 2.2.8 e 2.2.12 do Parecer Prévio 053/2016, no prazo de trinta dias, ficando os autos suspensos até o seu total atendimento e a resolução do recurso TC 6290/2016;

2. No mérito, emitir parecer prévio recomendando à Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo a **aprovação** das contas do Governador do Estado do Espírito Santo, relativas ao exercício de **2016**, sob a responsabilidade do senhor Paulo César Hartung Gomes, na forma do art. 71, inciso I, da Constituição do Estado do Espírito Santo, do art. 72 c/c 80, inciso I da Lei Complementar nº 621/2012 e dos artigos 105 e 118, caput, do Regimento Interno desta Casa (Resolução TC nº 261/2013);

3. Determinar ao Governo do Estado do Espírito Santo, nos termos do art. 1º, inciso XVI, da Lei Complementar Estadual 621, de 8 de março de 2012, c/c o art. 329, § 7º, do Regimento Interno do TCEES (Resolução TC 261, de 4 de junho de 2013):

3.1 Relativamente à avaliação atuarial:

3.1.1 Por intermédio do IPAJM, com base no § 1º do art. 40 da LC 282/2004 c/c o art. 1º, inciso I, da Lei 9.717/1998, que a partir da elaboração do próximo estudo atuarial do Fundo Financeiro, além da projeção consolidada já realizada pelo IPAJM, realize também a **projeção, para os próximos 75 anos, do fluxo das receitas e despesas** individualizadas por Poder e órgãos autônomos e que, no Balanço Atuarial do Fundo Financeiro, demonstre o valor da conta de “cobertura de insuficiências financeiras” de benefícios concedidos e a conceder, discriminada por Poder/Órgão, com vistas a dar instrumentos aos

Poderes para planejar suas políticas de pessoal sem perder de vista os limites de pessoal exigidos pela LRF – subseção 4.4.1.3;

3.1.2 Por intermédio da Seger e do IPAJM, para que, em conjunto com o atuário, aprimorem o **estudo de crescimento real das remunerações** no Estado, de forma a demonstrar a validade sobre as escolhas das hipóteses financeiras e atuariais mais adequadas à massa de segurados, e que o estudo seja elaborado numa base temporal apropriada (mínimo de dez anos) para uma boa e adequada avaliação atuarial, com a atualização monetária dos salários ao longo dos anos, e que considere as peculiaridades das carreiras do Estado e o peso de cada uma nos resultados atuariais, além de outras informações necessárias de forma a refletir na mensuração do equilíbrio financeiro e atuarial do IPAJM para o exercício de 2017 e subsequentes (art. 40, caput, da Constituição Federal, art. 69 da Lei de Responsabilidade Fiscal, art. 1º, inciso I, da Lei Federal 9.717/98, artigos 57 e 58 da Lei Complementar Estadual 282/2004 e Portaria MPS 403/2008) – subseção 4.5.3;

3.1.3 Por intermédio da Sefaz e do IPAJM, para que sejam realizadas por meio de estudo atuarial as **projeções das Compensações Previdenciárias**, contas redutoras das Provisões Matemáticas dos Benefícios Concedidos dos Planos Financeiro e Previdenciário, e que esses valores sejam devidamente evidenciados no Balanço Patrimonial de 2017 e seguintes, a fim de que a informação contábil seja evidenciada da maneira mais adequada, em atenção ao art. 89 da Lei 4.320/64, à Portaria MPS 403/2008 e às características qualitativas da informação contábil conforme prevê a NBC TSP que trata da estrutura conceitual para elaboração e divulgação de informação contábil de propósito geral pelas entidades do setor público – subseção 4.7.1;

3.1.4 Por intermédio da Sefaz e do IPAJM, que as **contas de “Contribuições do Ente” redutoras das Provisões Matemáticas dos Benefícios a Conceder dos Planos Financeiro e Previdenciário** sejam calculadas, no exercício de 2017 e seguintes, considerando a alíquota de custeio vigente à época de realização do cálculo, a fim de que a informação contábil seja evidenciada da maneira mais adequada, observadas as orientações da Portaria MPS 403/08, o art. 89 da Lei 4.320/64, e em atenção às características

qualitativas da informação contábil conforme prevê a NBC TSP que trata da estrutura conceitual para elaboração e divulgação de informação contábil de propósito geral pelas entidades do setor público – subseção 4.7.1;

3.1.5 Por intermédio da Seger e da Sefaz, com fulcro na Portaria MPS 403/2008, bem como em atenção às características qualitativas da informação contábil previstas na NBC TSP, que: *(i)* as **projeções das complementações das aposentadorias e pensões** considerem a mesma base temporal da avaliação atuarial anual, ou seja, sejam realizadas considerando um período de 75 anos; *(ii)* que os cálculos das provisões sejam realizados considerando também os benefícios a conceder, nos termos da legislação previdenciária aplicada a matéria; *(iii)* e que as informações enviadas ao atuário contemplem o total dos benefícios concedidos a título de aposentadorias complementares e pensões especiais⁴⁰, com o objetivo que esse passivo seja representado com maior fidedignidade no exercício de 2017 e seguintes – subseção 4.7.2;

3.1.6 Por intermédio do IPAJM, para que, em conjunto com o atuário, **aprimorem os estudos que demonstrem a validade sobre as escolhas das hipóteses financeiras e atuariais mais adequadas à massa de segurados para o estudo atuarial de 2017 e seguintes**, e que tais estudos sejam elaborados numa base temporal apropriada para uma boa e adequada avaliação atuarial, e que possuam a completude e a complexidade necessárias de forma a refletir na mensuração do equilíbrio financeiro e atuarial do IPAJM, com fundamento no art. 40, caput, da Constituição Federal, art. 69 da Lei de Responsabilidade Fiscal, art. 1º, inciso I, da Lei Federal 9.717/98, artigos 57 e 58 da Lei Complementar Estadual 282/2004, e Portaria MPS 403/2008 - Relatório de Monitoramento 19/2017, Processo TC 1081/2017, subseção 2.6;

3.1.7 Por intermédio do IPAJM, para que, em conjunto com o atuário, **adotem taxa de juros real compatível com as projeções macroeconômicas brasileiras e as efetivamente alcançadas pela gestão do RPPS na elaboração dos estudos atuariais do exercício de 2017 e seguintes**, com vistas a mitigar eventuais distorções na mensuração do equilíbrio financeiro e atuarial do Fundo Previdenciário, com fulcro no art. 40, caput, da Constituição

⁴⁰ Compreende complementações concedidas pelas Leis nº. 4.511/91, 4.565/91 e 5.567/98.

Federal, na art. 69 da Lei de Responsabilidade Fiscal, no art. 1º, inciso I, da Lei Federal 9.717/98, nos artigos 57 e 58 da Lei Complementar Estadual 282/2004 e na Portaria MPS 403/2008 - - Relatório de Monitoramento 19/2017, Processo TC 1081/2017, subseção 2.8; e

3.1.8 Por intermédio do IPAJM, com fixação de prazo, para que **realize nova avaliação atuarial para o exercício de 2014**, com a devida correção da data de ingresso dos servidores no serviço público estadual, com base no art. 16 da Portaria MPS 403/2008, com vistas a apurar as projeções compatíveis à massa de segurados do RPPS, bem como a “real” necessidade de alíquotas de contribuições para manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial do sistema previdenciário do Estado à época, em função da utilização indevida relativa às datas de admissão dos servidores, que podem ter causado distorções relevantes nas avaliações desses exercícios e a dificuldade de comparabilidade entre os resultados (art. 40 da Constituição Federal; art. 16 da Portaria MPS 403/2008) - Relatório de Monitoramento 19/2017, Processo TC 1081/2017, subseção 2.10.

3.2 Relativamente à gestão financeira, atuarial e previdenciária:

3.2.1 Por intermédio da Seger, da Secont e do IPAJM, que **sejam instituídos, no prazo de 180 dias, normas e procedimentos formais para a quantificação do impacto orçamentário-financeiro e atuarial dos aumentos remuneratórios** (art. 40 da Constituição Federal; art. 16, I e II, art. 17, §1º, art. 24, §1º, art. 69 da Lei de Responsabilidade Fiscal; art. 2º, 9º e 10 da Lei Complementar Estadual 312/2004) – subseção 4.5.3.1 (sugerido prazo de 90 dias pela Comissão Técnica item 7.2.1.2 do RT 449/2017);

3.2.2 Que somente **encaminhe projetos de lei de iniciativa do Poder Executivo** à Assembleia Legislativa concedendo qualquer tipo de aumento ou reajuste real nas remunerações das carreiras, bem como criação de cargos, **que contenham os estudos de impacto orçamentário, financeiro e atuarial**, exceto para aqueles relacionados no art. 24, §1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, nos termos do art. 40 da Constituição Federal; art. 16, I e II, art. 17, §1º, art. 24, §1º, art. 69 da Lei de Responsabilidade Fiscal; art. 2º, 9º e 10 da Lei

Complementar Estadual 312/2004 – subseção 4.5.3.1, sendo que esse mesmo comando deve ser enviado, **mas como recomendação**, à Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo, ao Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo, ao Ministério Público do Estado do Espírito Santo, à Defensoria Pública do Estado do Espírito Santo e também ao próprio Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo.

3.3 Relativamente aos aspectos contábeis da Prestação de Contas:

3.3.1 Que elabore e encaminhe juntamente com a sua próxima prestação de contas e demais **estudo de viabilidade orçamentária, financeira e de projeção do cumprimento do limite de gastos com pessoal, e demais obrigações, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal**, para que se possa analisar a necessidade de tomada de medidas, a curto e médio prazos, caso esse limite não possa ser mantido dentro dos patamares legais, especialmente nos exercícios em que os valores a serem aportados ao Fundo Financeiro cheguem em seu pico máximo, cuja projeção aponta para os exercícios de 2030 e seguintes (art. 40 da Constituição Federal; art. 1º, I, da Lei de Responsabilidade Fiscal e Portaria MPS 403/2008) – subseção 4.5.3.1;

3.3.2 Por intermédio da Sefaz, responsável pela consolidação das contas do Estado, que **proceda ao registro contábil das provisões matemáticas previdenciárias** no IPAJM e nos Poderes do Estado, de acordo com a orientação da STN, quando da alteração do PCASP (art. 89 da Lei Federal nº. 4.320/64 e Resolução CFC 1.128/2008) – subseção 4.7.1; e

3.3.3 Por intermédio da Sefaz e do IPAJM, para que **divulguem, nas Notas Explicativas do Balanço Patrimonial, as variações expressivas nos saldos das contas das provisões matemáticas previdenciárias** a partir do exercício de 2017, nos termos da Resolução CFC 1.133/08, que aprovou a NBC T 16.6 - Demonstrações Contábeis e Princípio da Transparência – subseção 4.7.1.

3.4 Relativamente aos aspectos de instrumento de planejamento;

3.4.1 Que, a partir da próxima LOA, abstenha-se de incluir dispositivos com autorização para abertura de créditos ilimitados em observância às vedações

contidas no art. 167, inciso VII, da Constituição Federal e no art. 5º, § 4º, da LRF.

3.5. Que o Poder Executivo Estadual divulgue amplamente, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, a prestação de contas relativa ao exercício financeiro em questão e respectivo parecer prévio, na forma do art. 48 da LC nº. 101/2000.

4. Recomendar ao Governo do Estado do Espírito Santo, nos termos do art. 329, § 7º, do Regimento Interno do TCEES (Resolução TC 261, de 4 de junho de 2013):

4.1 Relativamente à avaliação atuarial:

4.1.1 Por intermédio do IPAJM, que na avaliação atuarial do exercício de 2017, seja realizado um **estudo acerca da constituição de fundo previdencial** para oscilação de risco do Fundo Financeiro, nos termos do art. 2º, XIII, da Portaria MPS 403/2008 – subseção 4.5.2.4;

4.2 Relativamente à gestão financeira, atuarial e previdenciária:

4.2.1 Por intermédio do IPAJM, que **apresente a esta Corte de Contas um plano de ação no prazo de 120 dias, com vistas à implementação efetiva de uma gestão atuarial, inclusive com estrutura administrativa própria**, de forma a mitigar os riscos de uma gestão previdenciária com base em dados não consolidados, incompletos, inconsistentes e desatualizados, ocasionando uma mensuração e evidenciação inadequada do equilíbrio financeiro e atuarial, com fundamento no art. 40, caput, da Constituição Federal, art. 69 da Lei de Responsabilidade Fiscal, art. 1º, inciso I, da Lei Federal 9.717/98, artigos 57 e 58 da Lei Complementar Estadual 282/2004 e Portaria MPS nº. 403/2008 - subseção 4.5.2.4;

4.3 Por intermédio da Secretaria de Economia e Planejamento (SEP) e do IPAJM, que **o registro orçamentário das aposentadorias concedidas até 16/12/1998 e das pensões decorrentes dessas aposentadorias não seja realizado na fonte de recursos vinculada no Fundo Financeiro**, mas na fonte Tesouro, em atendimento ao art. 40 da Constituição Federal e ao parágrafo único do art. 8 da LRF – subseção 4.3.4;

4.4 Por intermédio do IPAJM, que, **ao efetuar a transferência de segurados do Fundo Financeiro para o Fundo Previdenciário, regularize as pendências apontadas neste Relatório** (Quadro 4.4) quanto à atualização da base cadastral (item 2 do Quadro 4.4), à performance da rentabilidade das aplicações e investimentos (item 4 do Quadro 4.4) e à utilização de taxa de juros condizente com a meta da política de investimentos (item 5 do Quadro 4.4), a fim de dar exequibilidade à LC Estadual 836/2016 – subseção 4.3.5, sendo que as situações que excepcionalmente foram concedidas sem o cumprimento de todas as exigências sejam regularizadas e comunicadas a esta Corte de Contas, com as devidas justificativas se for o caso, até o final do exercício de 2017 (redação alterada da recomendação emitida pela Comissão Técnica item **7.3.2 do RT 449/2017**);

4.5 Quanto à falta de **consolidação dos demonstrativos contábeis** gerados no sistema, que, por intermédio da Secretaria de Estado da Fazenda (Sefaz/ES), proceda ao aprimoramento do Sigefes para que efetue a consolidação dos saldos contábeis nos demonstrativos - subseção 5.2.1.1;

4.6 Quanto à **estrutura das demonstrações contábeis**, que a Secretaria de Estado da Fazenda faça constar na estrutura das demonstrações contábeis a **coluna “Nota”** com a referência numérica das “Notas Explicativas” correspondentes, conforme preveem as Instruções de Procedimentos Contábeis, emitidas pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e demais orientações contidas nas Normas Contábeis - subseção 5.2.1.2;

4.7 Que o Governo do Estado do Espírito Santo, a Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo, o Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo, o Ministério Público do Estado do Espírito Santo, a Defensoria Pública do Estado do Espírito Santo e o próprio Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo somente façam novas admissões de servidores públicos efetivos, inclusive para substituir aposentados do fundo financeiro, no que for imprescindível para o seu funcionamento e desde que respeitado o limite com gasto de pessoal da LRF, dentre outras exigências; e que façam estudos até o final de 2017, que podem ser de maneira individual ou conjunta, para adoção de medidas de estímulo de receitas, contenção de gastos e melhor eficiência dos serviços públicos,

propiciando que o Estado do Espírito Santo esteja mais preparado para enfrentar a crise fiscal que ainda pode perdurar pelos próximos anos;

4.8 Que o atendimento integral da determinação constante da Decisão TC 01421/2016 - Plenário nos autos do Processo TC 942/2016 (Relatório de Gestão Fiscal do Poder Executivo referente ao 3º quadrimestre de 2015), relativa à transparência na gestão fiscal, seja verificada em 2017 a partir da implantação efetiva dos procedimentos patrimoniais relacionados ao reconhecimento da receita, conforme previsto na Instrução Normativa TC 36 de 23 de fevereiro de 2016.

5. Notificar as Secretarias a seguir para que providenciem o atendimento total às seguintes práticas quanto à governança pública:

5.1 Sedu (Secretaria de Estado da Educação)

5.1.1 Definir metas precisas e quantificáveis para cada indicador acompanhado;

5.1.2 Aperfeiçoar as ações relativas à adoção das boas práticas de governança pública na área de educação, conforme quadro abaixo:

SEDU	
Componente	Prática
Liderança	L1.1 - Estabelecer e dar transparência ao processo de seleção de membros de Conselho de administração ou equivalente e da alta administração;
	L2.1 - Adotar código de ética e conduta que defina padrões de comportamento dos membros do conselho de administração ou equivalente e da alta administração;
	L2.2 - Estabelecer mecanismos de controle para evitar que preconceitos, vieses ou conflitos de interesse influenciem as decisões e as ações de membros do conselho de Administração ou equivalente e da alta administração;
	L3.1 - Avaliar, direcionar e monitorar a gestão da organização, especialmente quanto ao alcance de metas organizacionais;

	L4.1 - Estabelecer as instâncias internas de governança da organização.
Estratégia	E1.1 - Estabelecer e divulgar canais de comunicação com as diferentes partes interessadas e assegurar sua efetividade, consideradas as características e possibilidades de acesso de cada público-alvo.
Controle	C1.1 - Estabelecer sistema de gestão de riscos e controle interno;
	C3.2 - Prestar contas da implementação e dos resultados dos sistemas de governança e de gestão, de acordo com a legislação vigente e com o princípio de accountability.

5.2 Sesa (Secretária de Estado da Saúde)

5.2.1 Realizar acompanhamentos, definições de metas, e divulgação dos indicadores relativos a tempo de espera para consultas, exames e demais procedimentos;

5.2.2 Aperfeiçoar as ações relativas à adoção das boas práticas de governança pública na área de saúde, conforme quadro abaixo:

SESA	
Componente	Prática
Liderança	L1.1 - Estabelecer e dar transparência ao processo de seleção de membros de Conselho de administração ou equivalente e da alta administração;
	L4.1 - Estabelecer as instâncias internas de governança da organização.
Estratégia	E1.2 - Promover a participação social, com envolvimento dos usuários, da sociedade e das demais partes interessadas na governança da organização.
Controle	C1.1 - Estabelecer sistema de gestão de riscos e controle interno;
	C3.1 - Dar transparência da organização às partes interessadas, admitindo-se o sigilo, como exceção, nos termos da lei.

5.3 Sesp (Secretária de Estado da Segurança Pública e Defesa Social)

5.3.1 Adotar mecanismos de compartilhamento das boas práticas por parte das instituições que se encontram em nível avançado de implementação das ações

para o aprimoramento e fortalecimento dos seus mecanismos de liderança, estratégia e controle;

5.3.2 Aperfeiçoar as ações relativas à adoção da boa prática de governança pública na área de segurança pública, conforme quadro abaixo:

SESP	
Componente	Prática
Controle	C1.1 - Estabelecer sistema de gestão de riscos e controle interno.

6. Dar ciência ao Governador do Estado que o não atendimento no prazo fixado e a reincidência no descumprimento das determinações o sujeitam a multa, nos termos do artigo 389, incisos IV e VII, e § 1º, do Regimento Interno desta Corte (Resolução TC 261/2013) c/c artigo 135, incisos IV e VII, e §4º da LC Estadual 621/2012;

7. Quanto ao monitoramento das deliberações do Parecer Prévio TC 053/2016 – Plenário (Processo TC 3532/2016 - Prestação de Contas do Governador do exercício de 2015), considerando os termos da Resolução TC 278, de 4 de novembro de 2014:

7.1 Certificar o cumprimento das 22 deliberações seguintes constantes do Parecer Prévio TC 053/2016 - Plenário, possibilitando a conclusão do monitoramento: 2.1.1, 2.2.4, 2.2.10, 2.4.1, 3.3.1.1.1, 3.3.1.1.4, 3.3.1.1.5, 3.3.1.1.6, 3.3.1.1.7, 3.3.1.1.9, 3.3.1.1.12, 3.3.1.1.14, 3.3.1.1.15, 3.3.1.1.16, 3.3.1.1.17, 3.3.1.1.18, 3.3.1.1.20, 3.3.1.2.2, 3.3.1.2.3, 3.3.1.3.2.1, 3.3.1.3.3.1 e 3.3.1.3.4.2;

7.2 Certificar o não cumprimento parcial ou total das 13 deliberações seguintes constantes do Parecer Prévio TC 053/2016 - Plenário, possibilitando a conclusão do monitoramento em vista de novos encaminhamentos da matéria: 2.2.3, 2.2.6, 2.2.7, 2.2.8, 2.2.12, 3.3.1.1.11, 3.3.1.1.13, 3.3.1.1.22, 3.3.1.2.1,

3.3.1.3.1, 3.3.1.3.2.2, 3.3.1.3.3.2 e 3.3.1.3.4.1, **sendo que os itens 2.2.3 e 2.2.6 deixam de ser determinações e passam a ser recomendações.**

7.3 Considerar não monitorável as 13 deliberações seguintes constantes do Parecer Prévio TC 053/2016 - Plenário: 2.2.5, 2.2.14, 3.3.1.1.2, 3.3.2.1.1, 3.3.2.1.2, 3.3.2.1.3, 3.3.2.2.1, 3.3.2.2.2, 3.3.3.1.1, 3.3.3.1.2, 3.3.4.1.1, 3.3.5.1.1 e 3.3.5.2.1; e

7.4 Monitorar as 14 deliberações seguintes constantes do Parecer Prévio TC 053/2016 – Plenário cuja eficácia está suspensa pelo recurso de reconsideração interposto pelo Governo do Estado (Processo TC 6290/2016) caso prevaleçam após a apreciação desse recurso pelo Plenário: 2.1.2, 2.1.3, 2.2.1, 2.2.2, 2.2.9, 2.2.11, 2.2.13, 2.3.1, 2.3.2, 3.3.1.1.3, 3.3.1.1.8, 3.3.1.1.10, 3.3.1.1.19 e 3.3.1.1.21.

8. Arquivar os autos após o trânsito em julgado.

Parcialmente vencido o senhor conselheiro em substituição João Luiz Cotta Lovatti, que, preliminarmente, votou pela reabertura da instrução processual com expedição de determinações a serem atendidas no prazo de 30 dias e a suspensão dos autos até a resolução do Processo TC 6290/2016 (Recurso de Reconsideração em face do Parecer Prévio TC-53/2016), e, no mérito, acompanhou integralmente o parecer do Ministério Público Especial de Contas, opinando pela emissão de parecer prévio que recomenda a aprovação com ressalva das contas do governador do estado, exercício de 2016, com a expedição de determinações, recomendações e notificações, sem prejuízo do monitoramento sugerido, bem como pela formação de autos apartados para sobrestar o julgamento do item referente ao cômputo das despesas com inativos, até que seja proferida decisão na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5691, e pela formação de autos apartados para responsabilização quanto ao não cumprimento de determinações expedidas por esta Corte.

INTEGRAM ESTE PARECER PRÉVIO AS NOTAS TAQUIGRÁFICAS DA SESSÃO PLENÁRIA TRANSCRITAS A SEGUIR:

O SR. PRESIDENTE, CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO – Havendo quórum legal e presente o Ministério Público Especial de Contas, declaro aberta a 3ª Sessão Especial de 2017, convocada nos termos do artigo 63, inciso I, do Regimento Interno deste Tribunal, destinada à apreciação da Prestação de Contas Anual do Governador do Estado do Espírito Santo, relativa ao exercício de 2016, sob a responsabilidade do senhor Paulo César Hartung Gomes. Anuncio o registro e agradeço a presença da senhora Secretária de Governo, Dra. Ângela Maria Silves; Dr. Eugênio Coutinho Ricas, Secretário de Controle e Transparência; o senhor presidente do Conselho Regional de Contabilidade, senhor Haroldo Santos Filho; Dr. Erfen José Ribeiro, procurador para assuntos jurídicos; Dra. Juliana Paiva Farias, subprocuradora para assuntos administrativos e Dra. Cristiane Mendonça, representando a Secretaria da Fazenda. Concedo a palavra ao relator, conselheiro Domingos Taufner para relatar o processo TC-03139/2017-1, constante da pauta, devidamente disponibilizada na edição nº 921 do Diário Oficial Eletrônico deste Tribunal, no último dia quatro de julho.

O SR. CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER – Excelentíssimo senhor presidente desta Corte; excelentíssimos senhores conselheiros; conselheiros substitutos; excelentíssimo senhor representante do Ministério Público de Contas; excelentíssimas autoridades do Governo do Estado, já mencionadas pelo presidente – inclusive, foi importante registrar a presença do presidente do Conselho Regional de Contabilidade, na medida em que o Tribunal de Contas é um tribunal que lida com o mundo jurídico, mas lida muito mais com o mundo contábil, assim, importante essa presença, já que analisamos as questões de ordem contábil, econômica, financeira, previdenciária, muito além do aspecto puramente jurídico. Processo TC-03139/2017-1. Tratam os autos da Prestação de Contas Anual do Governo do Estado do Espírito Santo, sob a responsabilidade do excelentíssimo senhor governador Paulo César Hartung Gomes, referente ao exercício de 2016, encaminhada a este Tribunal de Contas pela augusta Assembleia Legislativa do

Estado do Espírito Santo, para emissão de Parecer Prévio, em consonância com o disposto no artigo 71, inciso I, da Constituição Estadual que, depois de emitido pelo Tribunal de Contas, será enviado à Assembleia Legislativa, pois é ela que tem a competência do controle externo, isto é, de efetuar o julgamento das contas do Chefe do Executivo. Após ser indicado como relator, conforme previsão regimental, instituímos uma comissão técnica para que os servidores aqui citados: Robert Luther Salviato Detoni – coordenador; Acyr Rodrigues Pereira Junior; Beatriz Augusta Simmer; Claudia Cristina Mattiello; Cristiane Pereira de Souza; Gustavo Franco Correa; Jane Nascimento Costa Pinheiro; José Carlos Viana Gonçalves; Maria de Fátima Souza Barros; Mariza de Souza Macedo; Paulo Ferreira Lemos; Paulo Roberto das Neves; Diego Henrique Ferreira Torres; Julia Sasso Alighieri, Simone Reinholz Velten – esses três últimos da área da Previdência –; Luís Filipe Vellozo Nogueira de Sá – monitoramento –; e Paula Rodrigues Sabra. Tivemos, também, apoio de diversos servidores, inclusive da Karina Ramos Travaglia na questão da supervisão do aspecto do monitoramento. A todos os servidores que participaram direta ou indiretamente dos trabalhos, presto meus sinceros agradecimentos pelo dedicado trabalho realizado com competência, eficácia e eficiência, razão pela qual submeto ao Plenário a deliberação quanto à anotação de elogio na ficha funcional dos servidores que integram a Comissão Técnica de análise das contas do Governo do Estado do Espírito Santo. Dedico, também, a todos os servidores e servidoras do Tribunal de Contas agradecimento e, em especial, a todos os servidores do meu gabinete que colaboraram com esse trabalho. Desde 2016, até o momento, foram várias etapas de trabalho, inclusive, a nossa primeira reunião feita foi entre a equipe técnica e membros do Governo do Estado, justamente para debater os pontos iniciais da Prestação de Contas. Depois disso, em contato por e-mail, por ofício e outros meios, fomos pedindo mais informações, checando, ouvindo o Estado, as suas opiniões sobre várias questões relacionadas a essas contas que também já estavam sendo objeto de monitoramento das contas de 2015, votadas, aqui, no ano passado. A gestão fiscal relativa ao exercício de 2016 foi analisada mediante quatro processos de acompanhamento no período, permitindo uma análise tempestiva da execução orçamentária. O conteúdo envolveu o planejamento governamental – PPA, LDO e LOA –, o relatório resumido de execução orçamentária e o relatório de gestão fiscal. O monitoramento das deliberações do Parecer Prévio 053/2016, ocorreu no início de 2017, com visita *in loco*, e foi relatado no Processo TC

1081/2017, constando o resultado em seção própria do Relatório Técnico das Contas do Governador do Estado do Espírito Santo. As fiscalizações dos aspectos contábeis e previdenciários se desenvolveram no início do ano de 2017, *in loco*, antes e durante a entrada das contas neste Tribunal, e os resultados compõem o conteúdo de seções do Relatório Técnico das Contas do governador. Alguns processos autuados em 2016 ainda seguiram o formato físico, e outros somente o formato eletrônico, consolidando a evolução do mecanismo de autuação deste Tribunal. O processo das contas do governador de 2016, atualmente, com todos os seus apensados, constitui a primeira experiência desta Corte na autuação totalmente eletrônica em processos de Prestação de Contas do Governador. É uma inovação que o Tribunal está tendo, e parabenizamos todos os servidores e servidoras que atuam nessa questão dos processos eletrônicos. O Governador encaminhou, tempestivamente, à Assembleia Legislativa a Prestação de Contas que remeteu a esta Corte, em vinte e quatro de maio, sendo que a Secex/Governo elaborou a Análise Inicial de Conformidade concluindo pela regularidade dos arquivos, tornando o processo apto para análise técnica. A Comissão Técnica de Análise das Contas do Governo do Estado do Espírito Santo analisou os documentos que integram os presentes autos, em atendimento aos dispositivos constitucionais e demais textos pertinentes, e, após minucioso exame e circunstanciado relatório, opinou no sentido de que seja emitido Parecer Prévio à Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo recomendando a aprovação da Prestação de Contas Anual do Governador do Estado do Espírito Santo, sob a responsabilidade do Senhor Paulo César Hartung Gomes, relativas ao exercício de 2016, mas com determinações e recomendações, conforme Relatório Técnico das Contas do Governo do Estado do Espírito Santo – RT 449/2017, que é formado por quinhentas e setenta e três páginas, divididas em sete sessões: primeiro: uma síntese da questão econômica do Estado e do Brasil; segundo, avaliação do parecer conclusivo do controle interno; terceiro, análise dos principais instrumentos de planejamento e orçamento – PPA, LDO e LOA –, inclusive a questão da transparência; quarto, a gestão previdenciária e apresenta os regimes previdenciários a que os servidores estaduais – esta é a parte mais detalhada do voto, mas, também, ao final irei falar, é a parte mais preocupante que vivemos o momento atual, que é a questão previdenciária; quinto, análise das Demonstrações Contábeis Consolidadas que compõem o Balanço Geral do Estado; sexto, resultado

do monitoramento das providências adotadas pelo governo em atendimento às recomendações e determinações – aqui, também, temos esse monitoramento sobre o governo, que é uma inovação que o Tribunal constou nas contas do Governo a partir de 2015 e que está sendo monitorado; e, ao final, uma sinopse da análise das seções anteriores e sugerindo recomendações e determinações. Então, basicamente, é o sumário do Relatório Técnico. Estamos com o sumário aqui no quadro e não vou abordar tudo. É importante que os técnicos do Governo leiam esse relatório atentamente, pois estamos seguindo na sua grande maioria apenas com as pequenas observações que faremos no nosso voto, porque ele tem uma análise detalhada de vários itens que formam as contas do Estado. O Ministério Público Especial de Contas emitiu parecer da lavra do Dr. Luis Henrique Anastácio da Silva, que está aqui presente, recomendando a aprovação das contas com ressalvas e mais alguma proposições que, ao final, irei comentar. Nessa leitura e apresentação do tema, não abordarei todos os pontos, já que, tanto o Relatório Técnico quanto o meu voto, foram distribuídos com antecedência a todos os conselheiros, conselheiros substitutos e membros do Ministério Público de Contas e, também, após a sessão, assim que tecnicamente for possível, estará disponível para a sociedade acompanhar. Passo à nossa fundamentação em que farei alguns comentários e descreverei alguns pontos principais do nosso Relatório Técnico. Quero colocar, aqui, algumas premissas. Estou aqui neste Tribunal de Contas há sete anos. No primeiro ano, em 2010, como procurador-geral de contas, emiti parecer sob as contas de governador de 2009 e, agora, estou na condição de relator das contas de 2016. Em todo o tempo, constatei que a área técnica, o Ministério Público de Contas e o Plenário fizeram uma análise das contas de maneira equânime, sem levar em conta quem era o chefe do executivo estadual. A cada ano, a análise tem ficado mais completa e rigorosa, entretanto, emite parecer prévio com base, também, na razoabilidade e na proporcionalidade. Esta Corte não é seletiva em razão da visão ideológica do chefe do executivo e não usa de dois pesos e duas medidas. O Parecer Prévio pela aprovação ou não das cotas depende do cumprimento da LRF e demais ditames legais. A análise não é somente das contas do governador, mas, sim, do Estado. O governador passa, mas o Estado fica, como fica a sociedade que arca com os impostos e sustenta a máquina pública. Temos aqui outro detalhe, um órgão de controle não substitui a gestão; fazemos, sim, recomendações e determinações no sentido do cumprimento da lei e do bom

gerenciamento das finanças públicas; como também fiscalizamos e podemos aplicar punições, mas as escolhas discricionárias são do gestor. Este Plenário trabalha muito no sentido de não engessar a gestão. Agora, este ano inovamos na prestação de contas deste trabalho todo: foi a primeira vez que fizemos uma chamada em vídeo para esta prestação de contas. Vamos passar o vídeo que foi divulgado nos quinze dias que antecederam esse julgamento: (apresentação do vídeo). A nossa ideia é, de certa forma, popularizar um pouco mais a divulgação das contas, não só do Estado, como dos municípios, porque a população participa pouco das questões das contas da gestão pública. Em regra, a população solicita obras e os servidores públicos na época de solicitar reajuste salarial, mas a sociedade tem que acompanhar as contas públicas como um todo, porque é ela que, ao final, paga a conta. Então é essa a nossa ideia que, justamente, da sociedade acompanhar. Já falei aqui que esse processo é totalmente eletrônico, então é outra inovação. Também, outra inovação é que estamos em consonância com a questão do controle social, elaborado um relatório simplificado das contas de governo para que os dados apresentados sejam facilmente entendidos por quem quer acompanhar. Tem conceitos como receita orçamentária tributária, financeira, receita corrente líquida, receita de impostos em que, se a pessoa for analisar as contas de maneira leiga, ela acaba chegando a resultados errados. É como uma pessoa que vê orçamento completo de dezesseis bilhões e acha que tem que gastar vinte e cinco por cento do orçamento completo na educação, e não é bem isso, é pela receita de impostos. Então, a ideia é divulgar para que a sociedade possa acompanhar melhor e conhecer orçamento como um todo e não somente questões pontuais. Registro que alguns assuntos não serão tratados de maneira conclusiva dessas contas de governo, como é o caso de algumas determinações e recomendações emitidas ano passado, pois estão sendo objetos de recurso e estão sendo tratados em outros processos nesta Corte de Contas. Agora irei abordar os pontos mais relevantes que consta da fundamentação do voto. A questão do cenário econômico, o nosso relatório traz uma série de aspectos, são várias páginas muito bem elaboradas pela equipe técnica. Aqui apenas registro, na realidade, que é público e notório que o nosso Estado vive numa intensa crise fiscal: temos problemas econômicos sérios, como o fechamento da Samarco, a crise hídrica; a crise nacional; a redução dos Royalties do petróleo. Então, isso, conjugado com os fatores, reduz especialmente a nossa receita corrente líquida, e isso causa um processo de crise, mas, mesmo

assim, estamos verificando o Estado com as contas em dia. Mas é claro que observar esse cenário é importante, até para o planejamento futuro. Então é por isso que o Tribunal sempre analisa o cenário econômico. Aqui registrei apenas de maneira simplificada, mas o que falei, aqui, a crise é de conhecimento público e notório por que passa o Estado e o Brasil. No aspecto da gestão fiscal, foram analisadas várias questões e irei ressaltar uma delas, aqui. Antes mesmo da gestão fiscal, sobre a questão do levantamento do Controle Interno, no ano passado foram emitidas determinações para que os responsáveis pelo Controle Interno analisassem todos os itens do anexo XI da Instrução Normativa nº 28/2013, por ocasião do envio ao TCEES das futuras prestações de contas e conclui, também, que tem um parecer conclusivo sobre as contas, tendo em vista o Recurso de Reconsideração 6290/2016, que foi impetrado pelo Governo do Estado. No tocante ao assunto renúncia de receitas, que teve apontamento do próprio Controle Interno do Estado, isto está sendo objeto de análise dessa Corte em outro processo que tem como principal o TC-2734/2016, e que o Plenário decidiu sobrestar os feitos até a decisão de mérito na ADI 4935, que tramita no Supremo Tribunal Federal. No tocante à gestão fiscal, o Relatório Técnico tem várias análises, mas colocamos apenas alguns quadros para demonstrar. Temos toda a receita do Estado, mas, nesse caso específico, a receita corrente, e percebe-se que a grande parte é das receitas tributárias – 45,48%; depois temos outras receitas de transferências e, após, receitas de contribuições. Alguém que atua no Direito Tributário poderia pensar assim: “Espera aí, mas porque está separando a Receita Tributária da Receita de Contribuições, já que contribuição é tributo?” É o seguinte: o Direito Financeiro e o Direito Tributário têm uma nuance, uma pequena diferença ao analisar e classificar contas. O Direito Financeiro segue, ainda, aquela classificação até 88 de que tributo seriam impostos, taxas e contribuição de melhoria, e as demais contribuições não seriam tributos. Hoje já está pacificado que contribuição é tributo, mas, no Direito Financeiro, nas classificações, separa-se receita tributária de receita de contribuições. Este outro gráfico que escolhi para mostrar demonstra que, historicamente, são duas importantes receitas principais do Estado, que é o ICMS e os Royalties do petróleo. Isso é preço constante, quer dizer, isso foi atualizado: a de 2012 foi trazida a valor de 2016 para ter uma comparação de valores reais. Então percebemos uma queda no ICMS e uma queda nos Royalties do petróleo – um dado preocupante no nosso planejamento futuro. Como o Estado gastou? Podemos

verificar que o grande gasto foi com pessoal em cargos sociais. Aqui não dá para fazer aquele limite de LRF porque aqui é sobre o orçamento global, e também tem muito gasto com pessoal aqui, que não é aplicado na LRF, como, por exemplo, verbas indenizatórias e outras. Aqui é mais para ter ideia do orçamento global da execução total que foi gasto com cada um. Então, percebemos que o grande gasto é com pessoal. Esse é o grande gasto que temos. Uma das vantagens do Estado, hoje, é que tem pouco gasto com juros do encargo da dívida, porque nossa dívida é pequena – vamos falar ao final – e também com amortização, e o gasto é pequeno. Infelizmente, temos apenas 3,86% de recursos investidos. É um percentual muito pequeno. Inclusive, aqui temos dois tipos de despesa de capital que, quando se estuda o Direito Financeiro, fala que tem uma diferença entre investimento e inversão financeira, e, na prática, todos os dois são despesas de capital, apenas investimento daquilo que agrega e, assim, se vai construir uma escola, se vai construir uma ponte, isso é investimento; inversão financeira é quando se troca a aplicação, por exemplo, vende um terreno e aplica o dinheiro; ou compra um terreno e esse terreno não é para construir uma escola, mas é para ficar vazio apenas para preservar um determinado patrimônio. Então, na prática, todos os dois são despesas de capital. Mas isso denota que as pessoas elegem um governo pensando que ele vai ter controle sobre toda a máquina, mas, na verdade, o governo tem pouca margem de manobra que, nessa parte, é investimentos. No restante, desculpe a expressão popular, ele tem que não fazer besteira para não piorar as contas públicas, mas a sua margem de manobra é pequena e, infelizmente, temos poucos recursos para investimentos. Felizmente as contas estão em dia, mas seria nesses investimentos que investindo em infraestrutura, pontes, estradas e outras coisas mais que a própria economia também pode aquecer e voltar isso em tributos para o Poder Público. Aqui temos um quadro que demonstra a receita de impostos e transferências constitucionais. Isso tudo aqui é para chegar ao valor de nove bilhões vírgula treze, que é o valor da nossa receita de impostos e transferências, porque existe o valor bruto, mas que depois ele vai sendo deduzido daquilo que o Estado arrecada de ICMS o repassa para o município e de outras deduções que ele é obrigado a fazer para chegar a esse valor – aqui não estão computadas outras receitas correntes. Esse cálculo é importante para chegarmos aos gastos mínimos com educação e saúde. Existem também outras receitas relativas a financiamento do ensino que vêm via transferência, e essas receitas, aquilo que o Estado gasta,

não podem ser computadas como gasto com ensino para fins do limite mínimo com educação. Aqui temos esse quadro da aplicação mínima em saúde, que o Estado cumpriu, e sobre isso no voto fiz um comentário a respeito de uma polêmica sobre esses gastos com educação e o Tribunal de Contas não foge desse debate. Houve, recentemente, uma Ação Direta de Inconstitucionalidade no Supremo Tribunal Federal e o Tribunal de Contas prestou as informações. Primeiro é importante registrar que gasto com educação é importantíssimo e nós o defendemos, mas todo gasto tem que ser feito com responsabilidade, olhando as finanças do Estado como um todo e atendendo aos princípios legais. O Tribunal de Contas tem uma Resolução específica sobre gasto com educação e que permite que o aporte seja inserido, e entendemos o seguinte, resumidamente: primeiro, a LDB é omissa no seu artigo 71 porque ela permite o pagamento a profissionais da educação não especificando se são ativos ou inativos. Foi alegado na Ação Direta que a lei do Fundeb veda o pagamento a inativos. É verdade, a lei do Fundeb veda, mas só que para verba do Fundeb. Então, o Estado recebe a verba do Fundeb e nessa verba não pode ser aplicado inativo, pois o Fundeb foi criado, realmente, com essa questão de valorizar o professor em atividade, isso é claro. Constatamos que o Estado cumpre isso. Outro detalhe é que fizemos uma pesquisa e, a partir da polêmica feita, é muito fácil discutir, buscar holofote, defender isso ou aquilo, mesmo de maneira não sustentável para ganhar manchete, isso é muito fácil, mas fomos analisar profundamente. Houve várias tentativas no Congresso Nacional de aprovar emendas LDB para impedir esse cômputo do pagamento de aposentados dos gastos com educação, mas essas emendas foram rejeitadas – vimos isso nas notas taquigráficas do Congresso Nacional –, elas foram rejeitadas. Inclusive, alguns rejeitaram dizendo que é necessário viabilizar recurso para o pagamento de inativos, porque se deixassem fora a educação teriam essa dificuldade, essa foi a alegação do Congresso. Além disso, temos a Lei 7348/1985, conhecida como Lei Calmon, que não há notícia de que ela foi revogada, nem tácita e nem expressamente, pelo menos no seu contexto total, e essa lei autorizava, em entendimento nosso que está em vigor, expressamente, a despesa com ensino para pessoal inativo estatutário. Então, são vários elementos que levantamos, jurídicos, e o Tribunal prestou as devidas informações. Até para justificar uma resolução que fizemos aqui, em 2012, na gestão do conselheiro Ranna. Foi editada essa resolução permitindo, e o Tribunal, então, interpretou a lei federal. E o nosso entendimento, hoje, revendo com

mais cuidado, essa interpretação, à época, foi correta. Mas aqui também há um detalhe de natureza econômica. O aporte de 2006 para educação atinge, de inativos, a quantia de 615 milhões. É um valor expressivo. Nessas contas apertadas que temos hoje, de onde o Estado tiraria isso? Teria que tirar da saúde, da segurança e de outros setores essenciais. Quer dizer, é outro problema também. Mas é claro que se tivesse, juridicamente, obrigado, teríamos que ter uma regra de transição para chegar a esse ponto; mas, sem dúvida nenhuma, é outro complicador. Temos aplicação com a saúde. Na saúde, não é essa dúvida porque a lei federal veda, expressamente. O Estado está cumprindo. Nós também estamos cumprindo aqui. Vimos que o Estado atingiu o limite mínimo com saúde – outro ponto importante. Despesa com pessoal. A despesa com pessoal é outro fator que temos de estar atentos. Talvez, é a mais preocupante, porque o Estado já está em alerta, há algum tempo. E para essa despesa temos de usar como base de cálculo a receita corrente líquida, que é, justamente, o somatório das receitas arrecadas do Estado tirando as duplicidades. Tirando também aquilo que ele recebe e repassa para os municípios a título de transferências obrigatórias constitucionais. A nossa receita corrente líquida, em 2016, chegou ao patamar de 11 bilhões e oitocentos milhões de reais. E sobre esse valor, então, que é calculado. Aqui, então, temos os índices de 2016. O gasto com pessoal, o Tribunal de Contas inovou - desde o início da gestão do nosso presidente Sérgio Aboudib - fazendo um painel de controle. De maneira didática, explica, acompanha as despesas com pessoal, de cada poder. Percebemos que, em 2015, o Executivo gastou um valor; em 2016 gastou um pouco mais. Esta semana já saiu divulgado o nosso novo “painel controle” deste ano; o Executivo baixou para 43,92. Então, isso é um ganho, porque em época de redução de receita conseguir reduzir percentualmente a despesa, é algo muito difícil. Tivemos aqui dos demais poderes. A Assembleia Legislativa, entre 2015/2016, cresceu um pouco; agora, em junho deste ano, voltou a 1,22. O Judiciário, o setor mais preocupante, estava com 6,3, reduziu em 2016 para 6,07; ainda passando da linha vermelha. E esta semana chegou a 5,76, mesmo com a queda de receita. Então, é um esforço enorme que está sendo feito pelo Poder Judiciário. O Tribunal de Contas tinha 0,84, manteve 0,84. O limite máximo é 1,03; em junho, agora, fechou em 0,82, também reduzindo. O Ministério Público tinha 1,79; aumentou para 1,84. E esta semana foi publicado para 1,77. O Estado, 55,06; abaixou para 55. E a notícia desta semana é que está com 53,49. Então, registramos aqui esse esforço

fiscal do Estado do Espírito Santo. Tem um ponto aqui da gestão fiscal que também quero abordar. Recentemente, votamos nesta Casa, a área técnica havia feito, em um desses processos de acompanhamento, sugerindo uma determinação ao Estado sobre a Lei Orçamentária Anual. A área técnica entendeu que a Lei 10.492/2016 autorizou o Estado a abrir créditos ilimitados, especialmente porque no art. 6º, incisos II a VI, não havia limite. O limite estava apenas no inciso I. Inicialmente, eu, como relator das contas de governo, trouxe ao Plenário, divergindo da área técnica, entendendo, naquele momento, que o superávit do exercício anterior, operações de crédito, e também excesso de arrecadação não há limite. Se bem que, atualmente, excesso de arrecadação é algo que, infelizmente, acho difícil de acontecer. Realmente constatamos que não há limite na fonte, mas, depois, reavaliemos a questão. E o que estamos trazendo hoje é essa reavaliação, por quê? Tínhamos comparado a lei estadual com a lei federal. A lei federal estava consolidada. O TCU tinha aprovado as contas naquele item. Só que, depois, constatamos – isso está em meu voto, bem explicado e o Governo vai poder analisar - que a lei federal realmente está correta. Mas quando fomos analisar a conta de um município – e o município também alegou a lei federal em sua defesa – percebemos que a redação daquele município e do Estado tinha uma pequena diferença com a redação da lei federal, que no caso é a Lei Federal 12.952/2014, no seu art. 4º, inciso I, limita as transferências, a questão de créditos suplementares, essa abertura em 20%. E aí indica nas alíneas quais fontes que são possíveis. Só que a lei estadual indica o limite no primeiro inciso, e nos demais deixa de maneira separada, o que poderia de certa forma levar a uma autorização de crédito ilimitado. Então, embora o Estado não tenha transgredido, não tenha passado desse limite, mas a lei daria uma margem para isso. Vamos, então, ao final, propor a determinação que tínhamos contrariado a área técnica, dois meses atrás. Estamos retomando e vamos, ao final, inserir em nosso voto, que o Estado adequue na próxima lei orçamentária. Agora vamos tocar em um assunto: transparência. Vocês se recordam, na sessão do ano passado, foi trazido aqui um levantamento sobre a transparência dos diversos órgãos públicos do nosso Estado. Gerou até polêmica, posteriormente, porque vários órgãos estaduais, inclusive o Tribunal, estavam com índices pequenos na transparência. Então, esse que foi apresentado no ano passado. Só que agora, depois que o Tribunal orientou, determinou, fez levantamentos - buscou saber, inclusive, com o Governo do Estado sobre a questão do software que era utilizado -,

uma série de situações, e resultou no seguinte: aí vocês têm uma tabela comparativa. Isso aqui é o índice de cumprimento da transparência, nos itens despesa e gestão fiscal. Porque a LRF exige: receita, despesa e gestão fiscal. Foram analisados, nesse ponto, despesa e gestão fiscal. Não estão analisados, ainda, os critérios da Lei de Acesso à Informação, porque o Tribunal vai fazer isso em etapas posteriores. Mas, nesse aspecto, em 2015, tínhamos o Executivo cumprindo 80%; o Legislativo apenas, 6%; o Tribunal 37%; o Ministério Público 18%; a Defensoria 0, e o TJ 38%. Este ano, nesses dois critérios – despesa e gestão fiscal – ficou com todos os órgãos do Estado cumprindo 100%. Quero registrar e parabenizar o esforço de nossos técnicos, o esforço de cada órgão para, realmente, chegar a esse patamar. É claro que o Executivo, por exemplo, abaixo tem a descrição do Executivo, além da despesa e da gestão fiscal, tem também uma situação mais complexa, que é a questão da transparência e da análise das questões de receita. Porque não conseguiu se adequar, totalmente. Inclusive, algumas questões de receita, algumas obrigações de incorporar aí a receita não arrecadada, a receita apenas lançada. Há, realmente, dúvidas técnicas, então o Estado não conseguiu cumprir. Chegou, no geral, agora, a 89% no cômputo geral. Tem 100% em despesa e gestão fiscal, mas na receita ainda falta essa incorporação. Há outro registro, também, na questão do Poder Executivo. Mas registramos aqui, realmente, essa ampliação no aspecto da transparência. O próximo item, e o mais importante, o relatório técnico, são mais de duzentas páginas; no voto, são mais de quarenta. Vamos colocar apenas alguns itens principais, já que receberam o voto. A gestão previdenciária. Isso é uma inovação. O Tribunal criou, em 2016, a secretaria de previdência. E a partir das contas passadas isso já foi colocado de maneira muito enfática no relatório. E este ano está de maneira mais detalhada. Esse quadro aí representa, muito bem, como está a previdência dos nossos servidores. Porque quando falamos em previdência, falamos que segregou o fundo financeiro do fundo previdenciário. E ponto. Mas aqui, realmente, está de parabéns a equipe que fez isso. Tem um retrato impressionante de tudo. Regime próprio: os servidores efetivos admitidos até 26 de abril, estão no fundo financeiro, aquele que é o fundo de repartição simples. O Governo arrecada as contribuições, paga as aposentadorias complementando com aporte. O fundo previdenciário, quem foi admitido após 26 de abril, que está devidamente capitalizado, também teve uma pequena alteração aí, porque, a partir de 05/02/2014

entrou em vigor a Preves, a nossa previdência complementar. Quem entrou após essa data, contribui até o limite do regime geral, que hoje é entorno de R\$ 5.600,00, para o Regime Próprio de Previdência, fundo previdenciário, e o restante pode optar em contribuir para a Preves, ou não. Fica a critério... Mas quando se aposentar o regime próprio vai pagar apenas o limite do RGPS. E a previdência complementar vai, então, complementar a sua aposentadoria ou pensão. Mas também existem outros fatores previdenciários do Estado, alguns até pouco falados. Legislações da década de 90 permitiram que servidores celetistas do Estado, ao se aposentarem – aqueles que tinham salário maior que o RGPS –, que o Poder Executivo continuasse pagando a esses servidores. Então, isso também está incluído aqui, nessa perspectiva de gasto previdenciário. Isso aqui é fora o aporte que temos. Embora, em valor menor, mas também é considerável. Temos também o Instituto de Previdência dos Deputados Estaduais, que foi extinto, mas o Poder Público tem obrigações aqui, ainda, de pagar. Então, essa tabela aqui, realmente, completa bem a questão do... Isso aqui é parte da tabela anterior, do fundo previdenciário e do fundo financeiro. As próximas tabelas revelam o histórico da previdência. Muito bem feito aqui. Quer dizer, começou em 88, em que a Constituição deu uma série de direitos, mas não deu base econômica. A Constituição de 88 é realmente uma boa carta de princípios, mas não deu base econômica. Podem perceber que as emendas pós 88, em sua maioria, não somente as previdenciárias, foram no sentido de conter gastos, de garantir fonte e financiamento. A grande maioria das emendas, pós 88, foi nesse sentido. Então, vai indicando aqui a Emenda 3, que obrigou a contribuição dos servidores federais; a Emenda 20, que aí sim, a partir daqui é o início do Regime Próprio da Previdência. Até então, o Governo pagava e, depois, a pessoa aposentada continuava em sua folha de pagamento, e não tinha contribuição. A partir daqui, então, houve essa obrigatoriedade. E depois as demais emendas, até a última – 88/2017, que é a alteração da idade para compulsória. Depois, completando essa tabela, a parte de baixo, fala um pouco do histórico do Estado – da Constituição; da Lei Complementar 46, que é o nosso estatuto; um marco importante, que é a Lei Complementar 109, que instituiu a contribuição, na época, de 10% para a previdência local. Depois, a Lei Complementar 282/2004, que reformulou o IPAJM, até a Lei 711, que fala da Preves. E, por último, a lei que permite algumas transferências de provisões, do fundo previdenciário custear parte do fundo financeiro, que também é abordado neste voto. Depois, temos uma série

de tabelas sobre o número de ativos e inativos do fundo financeiro. A preocupação aqui é muito maior que o fundo financeiro. Grande parte do nosso relatório e da área técnica... No fundo financeiro, que é o fundo que não é capitalizado, o Estado dispende muitos recursos aqui. Então, temos aqui uma separação das pessoas que se aposentaram e entraram no sistema até determinado tempo. Têm pessoas que entraram até 98; e essas pessoas, em regra, não contribuíram. E hoje recebem aposentadoria. Então, isso é uma das razões do desequilíbrio que temos no nosso sistema. Aqui também tem uma separação das atividades que as pessoas tinham na origem, e que hoje estão... Para terem ideia, quando se dá aumento para servidor da ativa, qual a repercussão que vai ter lá? Aqui está separado, várias atividades aqui. Na atividade comum, temos aqui, por exemplo, 1037 auditores fiscais aposentados. É um número considerável. E de outros, que têm uma remuneração um pouco maior. Então, isso, qualquer aumento na atividade, impacta para os inativos e impacta no aporte. Inclusive, quando alguém quiser fazer uma análise dos impactos numa possível reforma previdenciária, esses dados aqui ajudam muito nesse sentido. Porque há uma descrição muito grande. A relação entre os poderes, as quantidades de vínculo e a remuneração anual dos inativos de cada poder. Tem um dado que nos surpreendeu: o Tribunal de Justiça tem um número pequeno de inativos e tem muitas pessoas na iminência de se aposentar. Isso quer dizer que a tendência, nos próximos anos, é do Poder Judiciário aumentar, e muito, o seu aporte. Fica, então, um alerta sobre essa questão. Isso vale para todos os Poderes, mas, no caso do Judiciário, é uma situação mais preocupante. Aqui temos a quantidade de inativos que entraram, em cada época, e essas pessoas têm direitos diferentes na hora da aposentadoria. Vários itens da composição do fundo financeiro. Temos um detalhe aqui, que o conselheiro Chamoun, 2013/2014, começou a questionar o IPAJM: “a previsão de aporte previdenciário era um e o aporte realizado era maior, por quê?”. Lembro que houve esse questionamento. Aqui temos, historicamente, porque a previdência tem que fazer um cálculo atuarial. Quando se faz uma obra, por exemplo, faz o orçamento para saber quanto vai gastar nos próximos meses. Tem quase certo o que vai gastar; pode acontecer uma surpresa, mas consegue fazer uma previsão de gastos da obra. Agora, quando vai administrar uma seguradora, um plano de saúde ou um plano de previdência, não tem exatamente ideia de quanto vai gastar. Não tem o cálculo exato, não sabe quando a pessoa morre, se vai se acidentar, quanto tempo vai viver. Esse tipo de

serviço, a previdência, o seguro e o plano de saúde, que envolvem variáveis aleatórias, exige uma coisa chamada cálculo atuarial, porque o nosso sistema tem que ter equilíbrio financeiro – pagar durante o exercício -, mas tem que ter o equilíbrio atuarial, que é o gasto futuro. Aqui são vários cálculos atuariais feitos e há uma distorção muito grande entre eles. Isso foi apontado. Foram solicitados alguns esclarecimentos ao instituto, e foram prestados parcialmente. E ainda poderão ser solicitados outros. Constatamos que esse último cálculo atuarial, embora desse um salto muito grande aos anteriores, mas na previsão do aporte está mais realista que os outros. Então, há uma tendência de que possa estar certo. Mas isso ainda terá de ser melhor abordado. Não ficou uma situação 100% esclarecida. Mas, queira ou não, o cálculo atuarial é, de certa forma, uma estimativa, embora uma estimativa tecnicamente mais bem elaborada. Tem um histórico dos vários cálculos, dos atuários responsáveis que o Instituto IPAJM contratou para fazer e as variações de cada um. Tem mais alguns cálculos sobre as remunerações mais representativas do fundo financeiro. Temos aqui os demonstrativos de receita e despesa previdenciária. Por exemplo, se pegar as receitas, em 2011, o fundo financeiro teve uma receita de contribuições de 518 milhões. O fundo previdenciário estava começando. Atualmente, em 2016, as receitas do fundo previdenciário já suplantaram as receitas do fundo financeiro. Mas é claro que o fundo previdenciário tem uma despesa muito pequena; e o fundo financeiro uma despesa enorme. E com o tempo, a tendência é que o fundo financeiro tenha menos receita, claro! E não entra nenhum servidor novo. E quem se aposenta, regra geral, reduz a contribuição. Primeiro que não terá a contribuição patronal; e, segundo que, quem se aposenta não contribui sobre a totalidade do valor. Aqui, também, temos total de despesas com benefícios do fundo financeiro, total de despesas realizadas. Temos aqui um dos nossos gráficos mais preocupantes. Fizemos uma comparação entre o valor do aporte - que é pago, ano passado foi em torno de um bilhão e setecentos milhões, e este ano será um pouco mais – comparado com a receita corrente líquida. Que é, realmente, e a receita que arrecadamos e que está, de certa forma, disponível para o Estado gastar, guardada as suas devidas proporções, que parte da receita corrente líquida já tem suas vinculações. Mas, queira ou não, é a receita que o Estado tem, regra geral *latu sensu*, disponível. Partimos de 8,34%, em 2005, estamos com 14%. E este ano a previsão que temos é para fechar em 16%. Isso é um dado muito preocupante, e que exige uma série de medidas. Aqui está apenas em valor numérico de cada ano.

São valores corrigidos. Então, coloca 2005, tanto um valor quanto o outro são puxados para valor de 2016, mas a proporção será a mesma porque tanto o numerador, quanto o denominador, no cálculo, foram corrigidos devidamente. Temos, agora, a evolução das disponibilidades financeiras. Então, o nosso fundo previdenciário, em 2016, fechou com 2 bilhões e quinhentos milhões de investimentos financeiros. Já o fundo financeiro, praticamente não tem nada. Tem algumas disponibilidades que, certamente, usa como fluxo de caixa. Então, efetivamente, é uma diferença muito grande. Vamos adiante! Isso aqui é a previsão do aporte no novo cálculo atuarial. Por essa previsão aqui, em 2031, chegaremos ao pico máximo. Em 2016, a previsão era de 1.800, fechou um pouco menos e vai aumentando, aumentando, aumentando até chegar à 2031, com três bi. E, depois, nós próximos anos, vai reduzindo. Claro que ano que vem, ao refazer o cálculo atuarial, conferindo as bases, tudo isso poderá ser melhor esclarecido. Mas é bem, pelo que se percebe hoje, está bem factível isso aqui, no sentido de que esses números, até o ano de 2030, devem ser esses aqui, o que torna esses dados muito preocupantes. Essa tabela aqui é da questão das complementações, que é o cálculo atuarial delas. Essa aqui é o gasto com a previdência dos deputados. Essa é a parte da previdência. Depois, farei algumas considerações sobre isso. No balanço geral do Estado, temos várias tabelas que foram disponibilizadas no voto, no relatório. Registrando aqui que a nossa dívida sobre a receita corrente líquida diminuiu de 31,37% para 26,41%, em 2016. Então, realmente, em relação a outros estados da Federação, o Espírito Santo tem um valor pequeno de dívida. Quer dizer, o limite de endividamento é 200%. Mas temos utilizado bem menos. Isso, de certa forma, facilita o fechamento das contas públicas, porque o Estado tem que pagar muito dívida. Acaba tendo que tirar de outros pontos. Monitoramento, falarei rapidamente sobre isso. Tivemos aí um total de 20 determinações e 42 recomendações, algumas suspensas em razão de recurso. Quatro foram integralmente atendidas; três, parcialmente, serão objetos de novas determinações; duas não atendidas. Estamos agora renovando uma determinação, e uma foi convertida em recomendação; duas não monitoráveis. A área técnica usou motivos técnicos para não conseguir monitorar. Também tivemos 42 recomendações, que, na realidade, em tese, não seriam objeto de monitoramento, mas o Tribunal resolveu acompanhá-las. Tivemos seis suspensas em recurso. Dezoito foram atendidas; sete parcialmente atendidas, e onze foram consideradas não monitoráveis. Farei agora algumas considerações

finais, para depois passar à parte expositiva do voto. Tivemos também, no monitoramento, as questões de governança. Constatamos que o Estado tem boas práticas de governança. E, também, foram indicados alguns setores e fatores que precisam melhorar na parte de governança, nas secretarias. É claro que isso foi realizado. Primeiro, as considerações finais sobre previdência, depois as demais considerações. Análise técnica. A análise técnica foi muito bem feita, como já falei. Propostas, determinações, recomendações, acompanho a maioria; uma ou outra que divergi. O fundo financeiro foi o ponto mais abordado - o problema que tem -, essa última tabela é preocupante. E caberá ao Poder Público Estadual estudar e tomar as medidas necessárias para que o Estado consiga, nos próximos 20 anos, pagar o aporte e não prejudicar os serviços públicos prestados e também os investimentos necessários. Falo em 20 anos, pois o pico de aporte deverá ser em 2031, mas depois teremos alguns anos que ainda o aporte será significativo. Nesse período, caberá ao Poder Público limitar ao máximo as novas contratações de pessoal, mesmo aquelas decorrentes de aposentadoria de servidores do fundo financeiro. Isso porque, cada servidor aposentado sai da folha de pagamento, mas ele volta, o seu custo vai para o aporte. O ideal é que sejam substituídos os servidores, mesmo aposentados, que realizem serviços extremamente essenciais. Essa medida pode ser considerada muito dura. Entretanto, primeiro que deverá ser executada com muita razoabilidade. Segundo, sozinha não é suficiente e deverá ser tomada em conjunto com outras medidas. Temos que evitar o pior! Podia falar aqui que não podemos correr riscos, mas já estamos correndo. Precisamos enfrentar! Para que determinados direitos, principalmente os que envolvem pagamento por parte do Poder Público, sejam cumpridos, não adianta os mesmos estarem somente escritos nos textos normativos. É necessário que exista sustentabilidade financeira no curto, médio e longo prazo. E quando abordei que os estudos e esforços deverão ser feitos pelo Poder Público, não me referi somente ao Poder Executivo, embora este tenha uma responsabilidade maior, já que comanda a maior parte do orçamento, que arrecada os tributos e demais receitas, e é o que tem iniciativa privativa de algumas leis. Fiz referência ao Poder Público Estadual como um todo, aí compreendidos o Poder Executivo, o Poder Legislativo, o Poder Judiciário, o Ministério Público, o Tribunal de Contas e a Defensoria Pública. Inclusive, temos aqui uma determinação ao Executivo, que só proponha reajuste salarial, de maneira real, caso seja previsto no orçamento e também no cálculo atuarial. Estamos

inovando aqui, inovando nessa interpretação. Mas porque a Constituição já exige no art. 40 equilíbrio financeiro e atuarial. Então, a hora de dar um reajuste, ou criar cargo, ou qualquer medida que impacte em pessoal efetivo, além das projeções orçamentárias da LDO, na LOA, tem que ter impacto atuarial, senão o sistema não fica sustentável. E vamos recomendar essa atitude para os demais poderes, porque aqui não posso determinar aos demais poderes, neste momento, porque este processo é das contas do Executivo. Mas podemos recomendar aos demais. Sobre o Ministério Público, algumas considerações importantes. Louvamos a presença e a participação. Foram feitas de maneira resumida. Acompanha a íntegra das determinações e recomendações e opina pelo julgamento regular com ressalva. Requereu sobrestar o julgamento referente ao cômputo da despesa com inativos e pensionistas originários da educação. Já expliquei sobre essa questão do aporte. Este Tribunal tem uma resolução que está em vigor; em 2016 já estava em vigor. Pela questão da segurança jurídica, temos que respeitar o que foi definido. E já falei sobre a defesa que o Tribunal de Contas fez, e que é muito factível. Quanto às fiscalizações que fala sobre a questão de renúncia de receita, já expliquei que temos um processo em andamento que está até sobrestado – atualmente é da relatoria do conselheiro Lovatti. Sugere, também, que sejam consultados os demais poderes. Porque fizemos a instrução normativa que determinou que o aporte dos poderes fosse suportado por cada poder, mas com uma tabela progressiva de valores para termos uma regra de transição. Sugeri isso. Na realidade, isso poderia ser debatido em um momento, porque quando apresentamos uma normativa, o processo fica em quinze dias para debate. Mas nada impede que, em algum momento, se proponha alguma revisão. Isso não está descartado. No tocante à questão de sugerir a questão de ressalvas, registro que estamos diante de uma prestação de contas de alta complexidade devido ao grande número de informações que devem ser prestadas. É comum a existência de inconsistências e irregularidades, além disso, muitas decisões já foram exaradas por esta Corte de Contas, algumas aguardando, inclusive, análise de recursos. Verifico, no entanto, que não há nestas contas irregularidades capazes de macular as contas do Governador, ou mesmo de indicar ressalvas, dado o grande nível de atendimento às solicitações do Tribunal de Contas. Assim, entendo que este Tribunal deva emitir parecer prévio pela aprovação das contas relativas ao exercício de 2016. Antes de passar à parte expositiva, porque estamos, praticamente, encerrando essa fala, queria que a comissão que

atua nas contas de Governo levantasse. Parabenizamos a todos! A parte expositiva agora. A nossa decisão é pela aprovação das contas com base nos dispositivos legais e com base em toda fundamentação. Acompanhamos a equipe técnica nesse ponto, divergimos do procurador-geral nesse aspecto aqui. Então, pela aprovação das contas e temos várias determinações. Vou folhear rapidamente, porque está tudo no nosso voto, no relatório. Há algumas divergências parciais com a área técnica, de algumas determinações que eu transformei em recomendações ou alguma que dilatei um pouco o prazo. Então, temos várias com relação à avaliação atuarial, especialmente na projeção para os próximos 75 anos. Por isso que falei que já têm várias determinações e que o IPAJM vai conseguir fazer o esclarecimento melhor. Isso, no próximo cálculo atuarial pode se refletir melhor. Assim esperamos. A questão do estudo do crescimento real das remunerações. Porque isso pode ter distorcido um pouco os últimos cálculos atuariais. Outro também, que falta uma projeção das compensações previdenciárias. O IPAJM esclareceu que é difícil fazer isso, mas a Portaria 403/2008 estabelece critérios para isso. Com isso o atuário pode estimar. Isso estava sendo feito nas avaliações anteriores. Então, não há nenhuma dificuldade. É que, quando se propõe uma determinação, avaliamos também a dificuldade operacional dela. Isso, temos que levar em conta. Uma série de determinações na área previdenciária. Inclusive, a segunda colocada aqui fala das projeções das complementações das aposentadorias e pensões que foram feitas apenas para 40 anos. Quando o certo, pelas regras atuárias, seria 75 anos. Então, isso também está sendo solicitado. A questão de aprimorar os estudos que demonstre a validade das escolhas, também determinação para que se adotem taxas de juros real, compatível com as projeções. Também que realize nova avaliação atuarial para o exercício de 2014. Essa já estava prevista, estamos reiterando neste momento. Tem aqui a questão da gestão financeira atuarial. Mesmo naquelas que estão fora da questão previdenciária a questão atuarial sempre vai aparecer. Aqui, no prazo de 180 dias, criar normas e procedimentos formais para quantificação do impacto orçamentário. Estava com prazo menor e concedemos um prazo um pouco maior do que a área técnica tinha dado. Essa aqui, a segunda, é importantíssima, aquela que eu já tinha falado: que o encaminhamento de projeto de lei de iniciativa do Executivo, bem como a criação de cargos ou qualquer coisa que impacte o aumento de gasto com servidor, seja também relacionado à questão do estudo do impacto, não só orçamentário e financeiro, como também atuarial. E isso

também é extensivo, agora, como recomendação aos demais órgãos do Estado. Têm os aspectos contábeis que também há determinações aqui, especialmente sobre o registro das provisões matemáticas previdenciárias, divulgação de notas explicativas no tocante ao planejamento. Esse que expliquei - que tinha divergido da área técnica - já estou acompanhando. Revendo o opinamento que não incluía dispositivos com autorização ilimitada de créditos. Houve um equívoco na lei orçamentária. E isso aqui, essa última determinação, que foi sugerida e acatamos pelo Ministério Público de Contas, que o Poder Executivo Estadual divulgue amplamente, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, a prestação de contas do exercício financeiro em questão e o respectivo parecer prévio na forma do art. 48, da Lei Complementar 101/2000, que é a lei de responsabilidade fiscal. Temos diversas recomendações. A questão do fundo previdencial, que é um fundo para fazer margem às oscilações que existem no cálculo atuarial. Era determinação, passamos para recomendação porque o estudo não havia problema de fazer, acho que podia até ser determinação. Mas isso aqui pode resultar na necessidade de o Estado constituir uma reserva paralela. E neste momento, acredito que pode não ser possível financeiramente. Por isso que achei mais prudente, neste momento, instituí como recomendação. Várias aqui no tocante à gestão financeira atual e previdenciária. Essa segunda aqui é recomendada a separação das aposentadorias constituídas até 16/02/98, porque, realmente, seguem ritos jurídicos um pouco diferentes. Então, é importante o Estado ter essa separação. Embora, isso, de certa forma, o dinheiro continuará sendo pago para o Estado, independente da fonte. Isso foi colocado. Outras questões relativas aos demonstrativos contábeis. Essa, da governança pública, notificar a SEDU, SESA e SESP, foram as três secretarias que foram monitoradas na questão da governança. E têm questões a serem ajustadas. Essa aqui é uma recomendação geral para que os órgãos públicos do Estado somente façam novas admissões de servidores públicos efetivos. É que na determinação falava sobre a questão de reajuste real. Aqui, na questão de admissão de servidores efetivos, inclusive para substituir aposentados do fundo financeiro. Quer dizer, excetuando o que foi imprescindível para o funcionamento. Mas, também, desde que respeitado o limite com gasto de pessoal, dentre outras exigências. E que esses Poderes e órgãos façam estudos - que pode ser em conjunto ou individual -, para adoção de medidas de estímulo de receitas, contenções de gastos e melhor eficiência dos serviços públicos, propiciando que o

Estado do Espírito Santo esteja mais bem preparado para enfrentar a crise fiscal, que ainda pode perdurar pelos próximos anos. E temos outras recomendações que envolvem o monitoramento. Uma serie de questões que, depois, o Estado, ao receber essas deliberações e recomendações poderá analisar com cuidado e cumpri-las. E não há nenhum problema quando o Estado discorda e recorre também ao Tribunal, porque isso faz parte do processo democrático, faz parte do processo jurídico de que possam ocorrer recursos naquilo que o Estado entenda não ser possível realizar ou tenha justificativa, entendendo que está certo naquele ponto. Finalizando este relatório, o principal é o aspecto previdenciário. E essas determinações e recomendações para que o Estado do Espírito Santo consiga, nos próximos anos, manter as suas contas em dia e voltar a investir mais. Este é o relatório.

O SR. PRESIDENTE, CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO – Em discussão o processo.

O SR. CONSELHEIRO SUBSTITUTO, JOÃO LUIZ COTTA LOVATTI – Sr. presidente, recebi tanto o relatório das contas quanto o voto do conselheiro Domingos, sendo um voto mais recente, e quero fazer a seguinte manifestação: “Tratam os autos da prestação de contas anual do governador do estado do Espírito Santo, exercício 2016, sob a responsabilidade de Paulo César Hartung Gomes. Na estreita via disponível para manifestação apresento a seguinte apreciação – estou suscitando uma questão preliminar –: Na Administração Pública do Estado do Espírito Santo, o dever de prestar contas é obrigação imposta a qualquer pessoa física, jurídica ou entidade pública que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos, ou pelos quais o Estado ou os Municípios respondam, ou que, em nome destes, assumam obrigações de natureza pecuniária – art. 70, parágrafo único da Constituição Estadual. Na seção três, do relatório elaborado pela Comissão Técnica de Análise das Contas, estão presentes a análise dos principais instrumentos de planejamento e orçamento – Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA), bem como do acompanhamento da gestão fiscal e orçamentária realizado em 2016 e a apresentação de diagnóstico da transparência na gestão fiscal dos Poderes e a verificação do cumprimento dos limites constitucionais da saúde e educação. Já na sessão seis do referido relatório, enfrenta laudos acerca das ações de monitoramento das determinações e recomendações do parecer prévio do

exercício de 2015, com apresentação sintética no quadro aqui reproduzido e que já foi colocado pelo conselheiro Domingos. Importa destacar a natureza cogente das determinações expedidas pelos tribunais de contas, essenciais à execução do controle externo, relevância e imperatividade que vincula o agente público e o sujeita a reprimendas por eventual descumprimento. Das deliberações exaradas por este Tribunal, no Parecer Prévio 053/2016, as determinações encerram conteúdo imperativo e essenciais ao controle externo, sujeitando o agente responsável a reprimendas por eventual descumprimento. No quadro, é possível identificar vinte determinações exaradas no Parecer Prévio 053/2016 e destas, cinco não atendidas ou atendidas parcialmente, com conclusão da necessidade de reiteração das determinações, conforme quadro abaixo – seriam os itens 2.2.3, 2.2.6, 2.2.7, 2.2.8 e 2.2.12. Além dessas, nove outras determinações estão com eficácia suspensa diante do recurso de reconsideração interposto pelo Governo do Estado, no Processo TC 6290/2016 – aí cito os itens – e tratam de adoção de providências relacionadas à evidenciação de receita e insuficiências financeiras. O artigo 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal faz a correspondência entre gestão fiscal responsável e a definição de metas de receitas e despesas: Artigo 1º, § 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. O parágrafo 3º do artigo 4º da LRF estabelece que a Lei de Diretrizes Orçamentárias conterà, também, o Anexo de Riscos Fiscais, onde serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas caso se concretizem. Nisso faço uma pausa para citar que o conselheiro Domingos apresentou um quadro sobre a evolução da complementação das insuficiências financeiras, versos receitas correntes líquidas, que mostra um gráfico ascendente e que demonstra a importância da análise desses itens em relação às metas fiscais e, conseqüentemente, o impacto disso na Lei de Diretrizes Orçamentária e na Lei Orçamentária. Voltando à questão do descumprimento total, ou parcial, de determinação, e a impossibilidade de debruçarmos sobre itens que foram aplicados

como determinação e que se encontra suspenso. Assim, é possível concluir que o não atendimento às determinações, e a suspensão de deliberações prolatadas no Parecer TC-053/2016, comprometem a análise dos instrumentos de planejamento e orçamento, bem como do acompanhamento da gestão fiscal e orçamentária realizado em 2016 e a apresentação de diagnóstico da transparência na gestão fiscal dos Poderes e a verificação do cumprimento dos limites constitucionais da saúde e educação gerando perda da racionalidade e, na visão cartesiana, perda do poder de bem julgar e de distinguir o verdadeiro do falso. Nesse passo, entendo estar configurada a hipótese prevista no artigo 73 da Lei Complementar nº 621/2012, a qual apresenta a seguinte redação: Artigo 73 – Se as contas não forem encaminhadas, ou se não forem cumpridos os requisitos legais e regulamentares relativos à sua correta instrução, o Tribunal de Contas comunicará o fato à Assembleia Legislativa, para fins de direito. Parágrafo único – O prazo para emissão do parecer prévio será contado a partir do completo recebimento das contas ou da regularização do processo perante o Tribunal de Contas. Com escopo na singela exposição, proponho a reabertura da instrução processual, com expedição de determinações para suprir as demandas dos itens: 2.2.3, 2.2.6, 2.2.7, 2.2.8 e 2.2.12 do Parecer Prévio 053/2016, no prazo de trinta dias, ficando os autos suspensos até o seu total atendimento e, além disso, aguardar a resolução do recurso TC 6290/2016. É a preliminar, senhor presidente.

O SR. PRESIDENTE, CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO - Devolvo a palavra ao relator.

O SR. CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER – Senhor presidente, senhores conselheiros, ilustre representantes do Ministério Público, agradeço as considerações do conselheiro Lovatti, que sempre me acompanha nas questões do Tribunal de maneira técnica. Sobre as determinações não cumpridas, algumas foram reiteradas, outras foram redimensionadas e algumas transformadas em recomendação, e no voto está claro que essa reincidência o Plenário poderá determinar a aplicação de multa. Então, é importante que os membros do governo fiquem atentos a isso, porque, realmente, ano passado teve algumas determinações, especialmente na área previdenciária que inovaram um pouco. Assim, de certa forma, nesse primeiro momento, o Tribunal entendeu que era passível de que tivéssemos um pouquinho de tolerância nessas determinações, tendo em vista algumas serem dadas pela primeira vez, mas, algumas estão sendo reiteradas

agora, e, aí sim, o Tribunal terá que aplicar as sanções, caso não sejam justificadas ou o Tribunal também, no objeto depois do recurso, possa revê-las. Sobre toda essa questão levantada de que alguns pontos não estão fechados, falei claramente sobre a complexidade dessas contas. Na realidade, na escola – desculpe eu usar um termo mais popular, mas gosto de utilizá-los – não se passa só com dez, pode-se tirar uma pontuação menor e, assim, passar. Então, não podemos exigir que cem por cento, totalmente, esteja... Alguns pontos ficarão em dúvidas, outros terão questionamento, desde que eles não prejudiquem todo o equilíbrio das contas. Então, pelo que observei da área técnica... E aqui, acompanhando o Ministério Público que pugnou também pela regular, embora regular com ressalvas, não vejo neste aspecto, após análise técnica e mesmo ministerial, a necessidade de abriremos novamente o prazo para instrução.

O SR. PRESIDENTE, CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO – Sua excelência rejeita a preliminar?

O SR. CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER – Sim, perfeitamente. Isso

O SR. PRESIDENTE, CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO – Em sede de discussão da preliminar, em votação. Conselheiro Chamoun?

O SR. CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN – Acompanho o relator.

O SR. PRESIDENTE, CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO – Conselheiro Sérgio Borges?

O SR. CONSELHEIRO SÉRGIO ANOEL NADER BORGES – Acompanho o relator.

O SR. PRESIDENTE, CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO – Conselheira Márcia?

A SRA. CONSELHEIRA SUBSTITUTA, MÁRCIA JACCOUD FREITAS – Com o relator.

O SR. PRESIDENTE, CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO – Prossiga, excelência!

O SR. CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN – Peço a palavra, senhor presidente. Gostaria de parabenizar, mais uma vez, a equipe. Acho que há uma evolução indiscutível da atuação dos auditores no que se refere a esse trabalho sistêmico, um trabalho que só com o relator fica um ano e seis meses, porque começa no início do exercício e só termina nesse momento quando profere o

voto. Então é um trabalho exaustivo e acho que a equipe do Tribunal... Eu tive a oportunidade de relatar em 2013 e vejo uma evolução muito grande do que testemunhei naquele ano, como relator, para o trabalho que foi apresentado pelos auditores recentemente para nós. Recebemos esse relatório de quase quinhentas páginas há alguns dias. Assim, gostaria de parabenizar mais uma vez. Quero destacar a importância dessa equipe e dessas linhas gerais serem mantidas; essas linhas gerais, dessas orientações gerais de avaliação de contas – por exemplo, o capítulo da previdência – serem mantidas e aperfeiçoadas, consolidadas, porque, realmente, dão uma visão muito ampla para podermos não julgar que não é o papel nesse momento, apenas apreciar para que a Assembleia, para que o deputado, o juiz natural, possa com muita clareza decidir por acompanhar ou não a nossa decisão. Então, gostaria de parabenizar. O segundo ponto fica claro, conselheiro Domingos, no seu voto e no trabalho da área técnica, que há uma ameaça para o equilíbrio das contas públicas do Estado: despesa com pessoal. É dívida, como outros estados, Rio de Janeiro, Rio grande do Sul, Minas Gerais? Não. É despesa com pessoal, com seu desdobramento em despesas com previdência. Para se ter uma ideia, em relação à dívida, estamos na sexta melhor posição – 031, um pouco menos de 030 – quando a resolução do Senado nº 40 diz que é no máximo duas vezes a receita corrente líquida. Estados que estão em situação melhor que a nossa são Amazonas, Amapá, Distrito Federal, Pará, Rio Grande do Norte, Roraima. Então, o nosso problema não é dívida; nosso problema é despesa com pessoal. Assim, passo a destacar alguns pontos, e chamou-me a atenção um gráfico que nunca tinha visto, a despesa total de pessoal. V. exa. não trouxe no voto, apenas para efeito de limites da receita corrente líquida com despesa com pessoal; v. exa. trouxe a despesa com pessoal total. Aí se encontram também as despesas de indenização – é isso? – quando fala que 63,26% do orçamento...

O SR. CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER – Sim. É que não é usado para compelir porque tem outras questões.

O SR. CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN – Mas a população não precisa saber disso. É disso que se trata. O cidadão, que é o contribuinte, precisa abraçar mais esse debate, porque, como ele paga a conta... Quem paga a conta? É o cidadão contribuinte, que por sua vez pode ser também o usuário do serviço público, e o setor produtivo, são as empresas que pagam impostos. Então, estamos falando que, de 63% de tudo que se arrecadou, vai para

gasto com pessoal. É isso aí, 63,26%. Daí, há a necessidade de debatermos dois pontos: o que é despesa com pessoal? Despesa com pessoal é isso que v. exa. trouxe. Mas, para efeitos de limites da Lei de Responsabilidade Fiscal, a despesa com pessoal exclui os auxílios, as verbas de caráter indenizatório.

O SR. CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER – Diárias...

O SR. CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN – Exatamente! Mas, por outro lado, é controlado o remuneratório. Controla-se o remuneratório e o indenizatório passa a ter o orçamento como limite, não há nada que o limite. Outro ponto que há de se chamar a atenção, a Receita Corrente Líquida está ali, Royalties, que não pode ser usado com pessoal; está ali as receitas de convênios; Fundap, também entra como Receita Corrente Líquida e sai para financiar... É um dinheiro – quanto a isso preciso ter mais precisão – que acho que não fica disponível para gastar com pessoal. Então, mesmo com a Lei de Responsabilidade Fiscal, que é bastante rígida, ainda há muitas brechas para que viéssemos a ter uma visão clara desse elemento que ameaça as contas públicas. Daí, destacaria outro quadro que v. exa. trouxe e o nosso problema do aporte, que é outro caso assustador, estamos falando de dobrar o valor em uma década. Saí de 8,34% para quase 16%? Próximo de uma década, um pouco mais de uma década. Não conheço outro elemento de despesa que tenha esse valor explosivo. Outro quadro que v. exa. traz que chama a atenção: 75% do rombo – vou utilizar um palavra mais popular, porque aporte, às vezes, a população não entende, é rombo – o que se arrecada não é capaz de fazer frente ao gasto. Então é um rombo, e esse rombo se concentra em quatro categorias: professor, porque é uma categoria muito numerosa; policial militar; auditor fiscal; e policial civil. Então, de todas as categorias dos Estados – estamos colocando das que tem menores remunerações até as que tem maiores remunerações: juízes, promotores e nós, aqui – a população precisa saber, tem quatro categorias – e aposentadorias especiais. Por isso que quero sugerir a v. exas. que encaminhemos o voto de v. exa. para o Congresso Nacional que não deve se furtar de debater a reforma da previdência. Então, vejam bem, professor são quinze mil novecentos e setenta e quatro, então quinhentos e cinquenta e dois milhões de rombo. Fiz uma conta simples de média de doze meses, o que dá uma remuneração em média de aposentadoria de dois mil novecentos e oitenta; policial militar, seis mil quatrocentos e noventa – a população precisa saber quanto é que se paga para cada um de nós e para todos –; auditor fiscal, dezessete

mil, novecentos e vinte por mês, e um policial civil, oito mil duzentos e quinze. Não estou aqui debatendo se é mérito ou não ganhar... Não estamos tratando disso. O que chamo a atenção é que a Assembleia e o Governo devem se preocupar quando discutir aumento para essas categorias, sobretudo por outra inovação que v. exa. traz. Eu ressentia quando votava aumento, lá na Assembleia – conselheiro Sérgio Borges que foi presidente da Comissão de Finanças muitos anos –, que era a ausência do impacto atuarial naquilo que se exige na Lei de Responsabilidade Fiscal nos artigos 16 e 17. V. exa. recomenda ou determina?

O SR. CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER – Há determinação para o Executivo e, para os outros, recomendação.

O SR. CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN – Para os outros, recomendação, por enquanto. Devemos determinar, porque essa conta precisa ser verificada. Outro ponto que chamaria atenção, para arrematar, é um artigo publicado pelo professor da FGV e do Instituto do Direito Público de Brasília, José Roberto Afonso, é só um trecho pequeno, mas vale a pena conhecermos: Despesa com pessoal do ativo e do executivo, uma comparação entre unidades federadas. São só três parágrafos. Ele foi um dos arquitetos da LRF, e tenho a impressão que foi quem coordenou a minuta do projeto de lei: “Quando se desenhou a LRF – diz ele – não se tinha a menor ideia da magnitude que viria assumir o que se gasta com inativos e com os chamados poderes independentes “– aí inclui nesses poderes independentes o Poder Legislativo, o Judiciário, o Ministério Público e o Tribunal de Contas – “e se ultrapassado o limite prudencial deve-se vedar a contratação de novos servidores e o aumento de salários, e se excedido o limite máximo, deve-se cortar funções comissionadas e exonerar servidores até estáveis, artigo 169 da Constituição.” Mas ele faz um alerta: “nenhuma dessas sanções provoca redução do gasto de pessoal com inativos. É preciso ter um diagnóstico atualizado e consistente sobre as questões que mais afetam as finanças públicas estaduais e daí traçar uma estratégia de correção de desequilíbrios, ainda que gradual, mas de forma eficiente.” Finaliza: “quanto mais se adia essa hora da verdade, mais sofrerá a sociedade com a crescente desestruturação dos serviços públicos e do próprio governo”. Por fim, senhor presidente, quero parabenizar o trabalho do conselheiro Domingos, as determinações e recomendações muito equilibradas. Todos nós, com a falência de alguns estados, acompanhamos editoriais de jornais perguntando qual seria a responsabilidade dos tribunais de

contas perante esses estados, aos cidadãos desses estados que quebraram. Essa história, se depender de nós e da atuação que pude testemunhar, a partir de 2013, essa infeliz realidade do Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Minas Gerais, estados que estão de forma inovadora em calamidade financeira, o artigo 65 da LRF não diz da calamidade financeira, mas sim da calamidade pública. Eles inventaram a calamidade financeira para se esquivarem dos limites impostos pela LRF, que é uma legislação, juntamente com a Constituição, que dá para nós todos os instrumentos para fazermos o que estamos fazendo agora com o voto brilhante de v. exa. que fez trabalho de previsão e visão das contas públicas. Então não estamos apenas apreciando as contas de 2016, v. exa. joga farol pra frente. Assim, quero parabenizar o voto de v. exa. e, mais uma vez, parabenizar a área técnica e dizer que, diferentemente de outros tribunais – até confesso de forma deselegante, por exemplo, peço a minha equipe que não utilize jurisprudência do Tribunal do Rio Grande do Sul, porque por mais brilhante que estejam os juristas o Tribunal –, o de lá não deu o exemplo devido porque temos todos os instrumentos para impedir que o estado quebre, dentre eles um voto brilhante como o de v. exa.

O SR. CONSELHEIRO SÉRGIO MANOEL NADER BORGES – Senhor Presidente, irei me limitar a parabenizar a equipe técnica que analisa as contas do governo, que vem através dos tempos modernizando as análises, sendo mais minuciosa. Também já fui relator de contas, em 2014, trabalhei com esses técnicos; parabenizar o conselheiro Domingos que nesse um ano e seis meses que o conselheiro Rodrigo citou, se dedicou junto a essa equipe para trazer esse brilhante relatório, com determinações importantes e recomendações que, no meu modo de ver, deve ser distribuídas pela equipe de governo, pelo senhor Governador a todos os secretários para que leiam atentamente, inclusive a Secretaria de Planejamento de Governo. E à Secretaria de Transparência, que ela monitore, durante esse ano e o ano que vem, as determinações e recomendações aqui colocadas. É importante isso ser seguido para que não possamos ano que vem estarmos determinando as mesmas coisas. Acho que é uma evolução grande na gestão do Estado, e isso é provado ano a ano. Parabenizo e, antecipadamente, vou declarar o meu voto. Voto com o relatório do conselheiro Domingos.

O SR. CONSELHEIRO SUBSTITUTO, JOÃO LUIZ COTTA LOVATTI – Sr. presidente, suscitei uma preliminar que restou vencida, mas na questão meritória gostaria de fazer alguns apontamentos. O conselheiro Domingos, quando relatou as

questões envolvendo as despesas com educação, ele fez uma comparação que é, muitas vezes, comum de achar que se poderia dizer: ah, de onde vou tirar recursos para a educação? Na área da saúde, segurança? Mas, necessariamente, não precisamos tirar da área de segurança e de saúde. Por que as três estão condicionadas? Por que não outras áreas do governo? Citaria uma simples, Comunicação Social. Todos assistimos TV, ouvimos rádio, e como podemos falar numa situação difícil, financeiramente, com esse volume de recursos que vemos, que vou lhes confessar que eu, se considerasse que são pessoas de bem, talvez até pudessem ficar com vergonha de estar gastando dinheiro dessa forma. Estou sendo bem claro porque me lembro, pois estou com cinquenta e sete anos de idade, quando era estudante da UFES e o governador, se não me engano era Eurico Rezende ou alguma coisa assim, naquela época eu já ficava indignado com esse volume de recurso e, pior ainda, na hora em que estamos ouvindo o rádio é que somos obrigados a ouvir, até há pouco tempo, Câmara da Serra fazendo comunicação social via rádio. Isso contradiz qualquer discurso de necessidade de se economizar quando se despende dinheiro dessa forma. Então, conselheiro Domingos, não precisa tirar da saúde e da segurança pra colocar na educação, talvez pudesse usar de outros recursos, e as pessoas de bem talvez pudessem pensar em gastar esses recursos de maneira que, efetivamente, retornassem à sociedade e definir uma política pública. Quando olhamos pra trás, em alguns estudos quando se analisa a década de 1960, em comparação com os ex-Trigres Asiáticos, como eram chamados, tinha você uma participação desses países na economia mundial menor que a do Brasil, entretanto souberam dar o salto. E com foi feito o salto? Através da educação. Quando vemos naquele quadro que se apresenta das carreiras mais representativas do Estado, como professor representando 30,91% do Fundo Financeiro, no caso dos inativos, ele representa porque é a maior categoria. Mas, será que esse valor de remuneração dos professores é condizente com a qualificação que eles têm? Vamos fazer uma comparação: por que os institutos federais de educação têm um nível de qualidade muito melhor do que as nossas escolas estaduais? Compare quanto recebe um professor da rede pública estadual com o professor dos institutos federais? Vamos ver as instalações que existem nos institutos federais em relação ao que se tem nas escolas estaduais. Não estou dizendo que não há um esforço de melhoria, ao contrário é o que se observa, mas essa política não pode ser sazonal. Quando

olhamos cada governante que assume o poder, a cada quatro anos, se estabelece uma política de educação diferente, como se isso não fosse uma política de estado e sim de governo. Então, se não se conscientizar que devemos dar um salto de qualidade na área de educação, que irá trazer reflexo em todas as áreas, não iremos conseguir evoluir. Outro ponto é essa questão de transparência que foi suscitada pelo conselheiro Rodrigo e que é muito bem vinda, e, nesse ponto, não defendo essa questão envolvendo servidor público em relação de se ter uma estabilidade que não se pode romper, talvez pudéssemos partir para uma reforma administrativa, não nesse momento que seria inoportuna pelas consequências políticas, mas considerar que temos que evoluir para outra visão da atuação do servidor público, separando, efetivamente, as carreiras do Estado com as garantias, coisa que defendi aqui na terça-feira passada, quer dizer, se tem atribuições tem que ter determinadas independências. Agora, tem outras que talvez não precisasse que pudéssemos trabalhar até remanejar essas figuras. O professor Klinger apresentou uma explanação sobre contratação de determinados profissionais em regime de designação temporária quando da administração dele como secretário estadual de educação. Ali podemos ver que temos determinadas circunstâncias que são pontuais e que demanda atuação em relação a isso. Talvez, com essa reforma trabalhista que foi apresentada e que também mudou alguns conceitos associados à relação de trabalho na iniciativa privada, vamos ter que evoluir nessa relação do servidor público. Isso será natural e será um desafio que terá que ser enfrentado, enfrentando as corporações existentes. Então, nesse ponto o conselheiro Rodrigo Chamoun fala nessa questão envolvendo transferência em relação a valores pagos. Os senhores sabem do meu posicionamento em relação a essas indenizações. Para mim isso deveria ser transparente, embora ela seja transparente não deveria, muitas vezes, ser aplicadas Assim, se tem subsídio, tem um monte de penduricalho; tem no serviço público predeterminadas situações – aqui estão secretários de estado e outros profissionais – que são sinecuras, é veículo, é um monte de coisa que vem, é a nomeação de conselhos de empresas estatais e empresas públicas como uma forma indireta das leis de remuneração. Temos que enxergar essas coisas como elas são, porque ficar fazendo uma análise somente de despesa dizendo que o professor, o policial militar, o policial civil, o auditor da receita são os causadores dos nossos problemas, talvez não seja a única, mas pode ser uma das causas, mas ao mesmo tempo se fala que a transparência da receita do Estado é um dos pontos que

ficou em dívida. Porque, exatamente, a receita ficou em dívida em relação à transparência quando ela deveria ser o item que deveria ter atingido cem por cento? Por que qualquer questionamento, inclusive em nível de recomendação em relação a benefícios fiscais vira uma celeuma política e não é dado um tratamento técnico? O foro para análise dessas questões técnicas é o Tribunal de Contas. Então, talvez tivéssemos que ter um pouquinho mais de coragem para enfrentar essas situações envolvendo a falta de transparência nas receitas públicas. E deixo bem claro, sou individualista, não pertenço à corporação, não pertenço a nenhuma organização; recuso filiar-me à Atricom, à Audicon, por conta de serem corporações, e nunca me filiei a nenhuma entidade corporativa para manter a minha independência. Então essa minha fala está associada a fazer um desafio ao Tribunal de Contas de enfrentarmos essas coisas. Por que a Receita não tem essa transparência ou, quando se tem, qualquer iniciativa numa fiscalização em relação à Receita se cria determinados obstáculos? Quanto ao mérito, senhor presidente, estou acolhendo, *in totum*, o Parecer do Ministério Público de Contas, da lavra do Dr. Luis Henrique, observando a evidente contradição constante no relatório elaborado pela Comissão Técnica de Análise das Contas, ao concluir por sugerir a aprovação das contas, mas impondo determinações. O que, na verdade, se subsumiria à hipótese de regular com ressalva, conforme consta no Parecer Ministerial. De outro lado, o artigo 135, § 4º, da Lei Complementar 621/2012 prevê multa quando o responsável deixar de atender decisão do Tribunal de Contas e, desse modo, haveria necessidade de formação de autos apartados para citação do responsável para apresentar as razões de justificativas. Assim, voto no sentido de: seja emitido parecer prévio recomendando-se ao Legislativo Estadual a aprovação das contas com ressalva do Governador do Estado do Espírito Santo, relativas ao exercício de 2016, sob a responsabilidade de Paulo César Hartung Gomes, na forma do art. 80, inciso III, da LC n. 621/2012 c/c art. 71, inciso I, da Constituição do Estado do Espírito Santo; sejam expedidas as determinações, recomendações e notificações sugeridas pela comissão técnica às fls. 563/570 (itens 7.2, 7.3 e 7.4 e seus respectivos subitens), sem prejuízo do monitoramento; sobrestar o julgamento do apontamento referente ao cômputo das despesas com inativos, com formação de autos apartados mediante a juntada das peças técnicas atinentes, para assegurar o pronto julgamento do item após a decisão na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5691; determinar fiscalizações com os seguintes escopos: aferir a compatibilidade entre o objeto do

Termo de Acordo INVEST-ES e a aplicação dos recursos oriundos dos incentivos concedidos, consoante constatado pela SECONT; quanto ao IPAJM, aferir o motivo da variação expressiva nos saldos das contas que compõem as provisões matemáticas previdenciárias; seja adotado procedimento com o objetivo de que os Poderes Legislativo e Judiciário, e o Ministério Público Estadual manifestem-se quanto à exequibilidade dos prazos previstos na IN Nº 041/2017; determinar a formação de autos apartados em razão da falta de atendimento às determinações deste Tribunal, nos termos do artigo 135, IV da Lei Complementar 621/2012, com citação do responsável PAULO CÉSAR HARTUNG GOMES para apresentar razões de justificativas em relação a esses atrasos; determinar ao Poder Executivo Estadual que divulgue amplamente, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, a prestação de contas relativa ao exercício financeiro em questão e o respectivo parecer prévio, na forma do art. 48 da LC n. 101/2000. É o meu voto, senhor Presidente.

O SR. PRESIDENTE, CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO – Sua Excelência, o conselheiro Lovatti, inaugura a divergência acompanhando o entendimento ministerial, com o acréscimo de autos apartados. Devolvo a palavra ao relator.

O SR. CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER – Senhor presidente, primeiro quero agradecer as contribuições do conselheiro Lovatti e registrar a sua independência nesse Plenário. Isso é digno de nota e, efetivamente, reconhecemos isso – para uma questão técnica isso é, aqui no Tribunal, público e notório e isso é importante para a qualificação dos nossos debates. No tocante às questões da educação, assino embaixo sobre a importante necessidade dela, e isso sempre fui e serei o defensor. Agora, na questão dos recursos para a educação, hoje, as que temos disponíveis e que podemos utilizar, o senhor perguntou por que não tira da área da comunicação. Quanto citei a questão da saúde e segurança, exemplifiquei, porque, na realidade é o seguinte: a comunicação gastou em 2016 onze milhões, seiscentos e trinta e oito mil reais e o aporte dos inativos da educação é seiscentos e quinze milhões, então é uma diferença considerável. É claro que se o estado tiver que tirar ele tirará de vários locais, mas já há muito tempo o Estado vem cortando custeios para fazer frente a poder pagar pessoal. Então, as demais despesas do Estado, recentemente, fizeram redução de valor com gasto de frota, uma série de questões que temos acompanhado. Então, mesmo que se tire isso da comunicação

ou de outros setores, em parte, ou total, invariavelmente, pode ser necessário tirar de outras áreas essenciais, esse é um problema, quer dizer, ou comprometeu o pagamento futuro das aposentadorias, essa é uma situação. Outro ponto levantado na questão de verbas indenizatórias que o senhor levantou, é importante. Quero registrar, na página 94 do meu voto tem dois parágrafos, um cuidado da reforma previdenciária e o outro cuidado de verbas indenizatórias – irei ler rapidamente. Das medidas a serem tomadas, uma é a reforma previdenciária. Ela é realmente necessária especialmente no setor público, mas talvez com algumas alterações e ponderações. A reforma de 1998 - governo Fernando Henrique Cardoso - foi necessária, assim como foi a de 2003 - governo Lula – e sem elas a situação hoje estaria muito pior, mas precisamos de novas adequações, desde que seus reflexos não prejudiquem somente categorias com menor remuneração. Parágrafo seguinte - Existem outras medidas que também podem ser tomadas pelo Congresso Nacional no sentido de cortar gastos com pessoal em todos os níveis. Como exemplo disso, temos projetos que disciplinam melhor o pagamento de verbas indenizatórias e também os que visam aprimorar os instrumentos para que os limites remuneratórios da Constituição Federal sejam cumpridos. Isso está registrado aqui no nosso voto, porque, realmente essas questões de algumas verbas indenizatórias não dependem só do Poder Público Estadual, especialmente quando envolve magistratura e Ministério Público, dependem do Poder Federal. Isso foi votado ano a passado e acredito que este ano deva ser votado e devemos pugnar pela sua aprovação. No tocante a não transparência no quesito Receita, há um problema de ordem conceitual porque existe um comando do Direito Financeiro que se aplica o regime de caixa na Receita e o regime de competência na despesa. Já há algum tempo, numa das reformulações da Lei 4320 estavam querendo sugerir que se colocasse também o regime de competência na Receita, mas aí poderia ser um caus. Por quê? O que seria Regime de Competência da Receita? O que a fiscalização lançasse de débito já seria receita. Outras dívidas que o Estado tem a receber também seriam receitas. Então, não cabe. No caso concreto, parece-me que algumas dessas receitas estão com problema no sentido da sua contabilização. Nesse caso, embora não está na lei, mas está em alguns normativos, a contabilização dessas receitas no sentido de receitas que não são exatamente recebidas, mas são direitos a receber. Então, a forma de contabilização ou de divulgação delas tem que ser melhor trabalhadas. Esses são os pontos que nos levaram a não... Quer dizer, isso está

aprimorando, e percebemos que ele aprimorou do ano passado para este ano, no tocante à despesa e gestão fiscal está cem por cento; no tocante à receita, ele aprimorou e esperamos que continue, mas há problemas de ordem conceitual. Mas, assino embaixo na sua defesa quanto à educação, isso é importantíssimo, mas, infelizmente, temos limites financeiros e temos que observar isso.

O SR. CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN – Senhor Presidente, gosto de um debate, não tem jeito. Quero pedir mais um pouco da participação e agradecer a paciência de v. exas. Sobre a publicidade, acho que há uma evolução, também; antes era uma caixa preta. Se não me engano, acho que foi até um voto de minha autoria que determinou a abertura, para que todos saibam, em sítio eletrônico, não só o quanto se gasta com agência, mas quanto se gasta com cada veículo de comunicação e em cada peça publicitária, não só do governo do Estado, como também todos os municípios. Acho também que é discricionário. Sempre participo de debate “o que fazer com esses gastos como – no caso de municípios – festas, publicidades, para fazer frente aos gastos essenciais, fundamentais exigidos pela Constituição, e a educação e saúde estão entre esses pilares fundamentais?”. Mas, de fato, não faz frente, mesmo que se extirpassem os onze milhões, ainda teríamos uma conta de quinhentos e oitenta e nove milhões todo ano. Então, por isso trouxe o artigo do professor José Roberto Afonso, porque tem um debate que não se exaure aqui no Tribunal. É um debate que será feito lá na Câmara e no Congresso Nacional e que precisa ser feito com a clareza dos números. As contas nacionais, se entrarmos no site da STM e pegar o balanço consolidado do setor público, iremos ver alguns gráficos em que o problema do Brasil está concentrado na Previdência, em segundo lugar, e no serviço da dívida, em primeiríssimo lugar, e são dois elementos de despesas que são rígidos. É difícil para nós do Controle darmos uma solução para isso. Então, sobre a publicidade, acho que ela deve ser aplicada com motricidade, com razoabilidade. É discricionário se o Parlamento decidir numa lei orçamentária, abrir possibilidade para o governante gastar os onze milhões, ou dez, ou seis, ou não gastar nada? Acho até que deve ser feito esse debate, mas penso que não é daí que sai a solução para uma conta de seiscentos milhões para concordar com v. exa., mas também para me filiar a esse debate de controlar as pequenas despesas. Falei de quatro categorias porque as quatro são responsáveis por setenta e cinco por cento do rombo. Então não posso falar de outra, tem que falar delas. Setenta e cinco por cento do rombo está próximo

de um bilhão e quinhentos milhões, um bilhão e quatrocentos, por aí – estou fazendo meio que de cabeça. Benefício fiscal evito falar, embora respeite o termos, mas evito falar – falo de guerra fiscal. Vivemos no Brasil, nas últimas quatro décadas, guerra fiscal, e essa guerra fiscal teve um fim essa semana no Senado. Foi aprovada a convalidação dos incentivos fiscais. Agora quero, também, fazer um alerta junto ao conselheiro João Luiz que há necessidade da transparência total a isso. A população precisa saber quanto que, hipoteticamente, se abre de receita para atrair uma empresa x ou y. Como esse assunto não era bem tratado no Brasil – por isso a guerra fiscal, guerra dos portos –, e aí chamo a atenção, porque assisti a sessão toda do Senado. Até enviei um WhatsApp para os conselheiros assistirem também. Alí era uma aula de história, porque vimos dois senadores representando o Amazonas, que já convalidou por mais cinquenta anos os incentivos da Zona Franc,a lutando contra a convalidação dos outros estados; dois senadores, o senador Serra... Obviamente, que ao permanecer instrumentos de desenvolvimento que precisa transparência em todos os estados da Federação, os do Nordeste, Goiás, aqui no Espírito Santo – no Espírito Santo não se falava, como se estivesse numa situação confortável no Sudeste, mas falava que é preciso convalidar porque senão quebra a economia do Nordeste, do Centro-Oeste, do Norte, quer dizer, seria em detrimento dos estados menores da Federação para uma concentração de desenvolvimento que é incontestável nos estados maiores, sobretudo São Paulo. Então, precisava ver como o senador Serra... Inclusive esvaziar o Plenário para que não tivesse quórum para votar isso. Pergunta-se, esse debate interessa a quem? Precisamos debater isso. Aliás, esse debate já não é mais aqui, o debate da transparência, sim, é aqui. Agora, o debate, se é válido ou não, não está mais aqui; ele vai para a sanção; o Presidente deve sancionar e pode até... São Paulo, na verdade, o senador José Serra indicou uma possível ADI. Então, certamente, eles irão questionar nossos instrumentos, em favor deles, em desfavor nosso – isso precisa ficar muito claro. Levou quarenta anos? Mas, o Senado decidiu. Assim, os eleitos pelo povo decidiram, aliás, sob a relatoria do senador capixaba, Ricardo Ferraço, de inspiração da senadora Lúcia Vânia, que teve um primeiro senador, Luiz Henrique, de Santa Catarina, que é outro estado que também padece do mesmo problema nosso. Estou falando isso porque, por enquanto, sou relator das próximas contas de governo, e irei abordar esse tema da transparência, mas também irei abordar o tema da guerra fiscal que é contextualizada com o Brasil, não fora do

Brasil, contextualizada com o que acontece, sobretudo, com os anais do Senador e os relatórios dos diversos senadores, os que votaram a favor e os que votaram contra sobre esse tema específico. Acho que ali fica muito claro do que se trata. Tratamos de guerra, não tem outro nome, é guerra. Nós guerreamos com outras economias. Há estudiosos da economia que falam da competitividade dos estados, competitividade das nações. Os estados buscam competir. Para finalizar sobre esse tema, quando entrei na política eu satanizava o Fundap, porque ouvi dizer, não estudava a fundo e falava “esse Fundap aí é coisa que não deveria existir” – existe desde 1970, né? O Fundap acabou por uma decisão do Senador, morte súbita. Então, quanto às finanças dos municípios quem é que tem dúvida que aquela política de incentivo era fundamental para a nossa economia para sair da plantação do café? Passamos trezentos anos plantando café e, em alguns lugares, banana. De café para banana passamos para grandes plantas industriais, e das grandes plantas industriais, que não era suficiente porque não gera emprego suficientemente, passamos para as políticas para transformar o Espírito Santo numa plataforma recebedora, exportadora e distribuidora para o Brasil, é disso que se trata... eu acho. Acho que devemos debater, conselheiro João Luiz, mas debater contextualizadamente, inclusive fazendo análise sob perspectiva histórica, até agora, com julgador, para eu não cometer o erro que cometi no início da minha carreira política, falando bobagem sobre o Fundap – muitas bobagens eu falei. Até que o criador do Fundap, Graciano Espíndola, que foi prefeito da minha cidade, me chamou para explicar: “deixe-me explicar o que é o Fundap”. Comecei novo, com muito ímpeto, com pouco conhecimento da causa. Então, acho que esse é o exemplo cabal da maturidade com que deve se tratar esse tema. Estamos pagando um preço alto pela morte súbita do Fundap. V. exa. não veio com os números, mas os números são até de nossa competência mostrar. Existem outros instrumentos que precisam ser verificados, obviamente, não só em sede do Espírito Santo; o Governo Federal abriu mão da linha branca, automóveis e a população brasileira não sabe se prestou aquela decisão, se ela foi correta, por isso quero me filiar ao conselheiro João Luiz, com o brilhantismo que lhe é peculiar que devemos abrir para debater com transparência, mas com a contextualização e o equilíbrio necessário.

O SR. CONSELHEIRO SUBSTITUTO, JOÃO LUIZ COTTA LOVATTI – Senhor Presidente, gostaria de fazer um complemento, em nenhum momento questiono a finalidade ou o alcance dessas vantagens fiscais porque elas estão previstas na

Constituição Federal como mecanismo de se levar de maneira homogênia o desenvolvimento a todas as unidades federativas, isso é uma previsão que está na Constituição Federal. Questiono a falta de transparência e não o porquê foi instituído. Agora, é uma obrigação nossa, e isso está previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal, de sabermos as contas que foram feitas para chegarmos naquele número. Foi feita conta prévia? Aqueles números estão batendo com a realidade? Daí, lógico que, se tem a situação, muda-se o contexto econômico, pode afetar aquele número, mas isso tem que estar muito claro, não se discute. Quando ouvimos os problemas do Rio de Janeiro, muitas vezes ouvimos aqueles problemas relacionados ao ex-governador Cabral sobre as vantagens fiscais que foram dadas a determinados seguimentos. Então, isso tem que ficar muito claro. Não digo que, às vezes, pode ter um valor econômico que foi agregado ali, independente de outras ações penais que podem envolver, mas pode ser positivo o que foi feito em relação a outros, mas isso tem que ficar bem claro. Desse modo, não estou discutindo ou estou apresentando de questionar o porquê foi feito, mas como foi feito. Esse é o objeto da transparência. Quando ao Fundap, não teve morte súbita, pois ficamos dez anos ouvindo falar que o Fundap iria acabar. Onde estava isso nos anexos de riscos fiscais do Estado e das prefeituras? Onde estava o Tribunal de Contas que não cobrou essas questões envolvendo o risco fiscal decorrente de uma perda de receita? Não olhamos. Quer dizer, é um *mea culpa* que tem que se fazer. Então, não acabou subitamente. Ouvíamos no jornal, quando o ex-senador Serra era governador de São Paulo, e ele falava claramente que operava para dar fim a esse Fundap. Então não foi morte súbita. Ele, pura e simplesmente, acabou vindo de um processo de desgaste que acabou chegando num momento em que se conseguiu uma maioria parlamentar no Senado que acabou, mas isso já era para estar, usando um linguajar de economista, precificado.

O SR. CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER – Senhor Presidente, alguns comentários rápidos, pegando o gancho no final da fala do conselheiro Lovatti, realmente, lembrou que existe o anexo de riscos fiscais. Assim como a Previdência, o estado tomou uma importante medida em 2004, a segregação de massa, que tem um fundo que está capitalizado, falamos até pouco sobre ele, porque ele, praticamente, não tem problemas, apenas alguns ajustes pequenos a serem feitos, mas em outras questões aí... O próprio Tribunal de Contas que poderia tomar uma medida, não tomou. Então, essa, realmente, é a questão de que existe

isso aí. O conselheiro Chamoun lembrou bem a questão do Fundap, e, em 1998, uma pessoa também me explicou como funcionava. Então, a partir daí, percebi que existia um risco na queda que reduziria a arrecadação, e não a aumentaria, porque as pessoas falavam assim: “se acabar com o Fundap a arrecadação do Estado vai aumentar”. O pessoal falava isso, mas, na prática, não aconteceu. Não, é importante lembrar: debate feito com transparência, mas com responsabilidade, contextualizando a questão histórica. É importante essa lembrança. Para finalizar minha fala, na questão das categorias profissionais, não há culpa em si da categoria, pessoal. É, porque, talvez, alguém queira sofismar as palavras aqui faladas, queira distorcer, não há culpa em si da categoria, a categoria não tem culpa nenhuma; ela trabalha, se dedica, em alguns casos a remuneração não é boa... O que acontece é que estamos aqui, ao contrário, defendendo as categorias para que possam, nos próximos vinte anos, conseguir receber a sua remuneração em dia ou seu provento de aposentadoria e de pensão. Essa é a nossa defesa. Inclusive tem outras categorias, como os magistrados e membros do Ministério Público que hoje temos poucas pessoas aposentadas, mas que no futuro próximo teremos muitos e eles também farão, como no nosso caso que teremos uma carga muito forte nesse contexto previdenciário nos próximos anos. Hoje, talvez, essas categorias representem mais, mas as outras irão representar mais pra frente. Não é culpa em si da categoria, é culpa da falta de planejamento, de não vinculação de verba previdenciária, de não constituição de reservas nos últimos anos – até 1998 não havia uma obrigatoriedade de contribuição. Então, esse é o ponto que tem que ficar registrado, porque nossa defesa é que o Estado não quebre. Essa é a questão, porque isso representaria... Tivemos um trauma até o ano de 2001/2002, acho que foi 97 até... foi um período longo – vocês se lembram? – de salários atrasados, de três até quatro meses de salários atrasados no Estado. Não, não queremos que isso volte, e para isso medidas devem ser tomadas. Esse é o nosso alerta, e não contra categoria nenhuma, mas, sim, uma defesa de todas as pessoas que trabalham no Estado, seja dentro do Poder Público ou fora dele.

O SR. CONSELHEIRO SÉRGIO MANOEL NADER BORGES – Senhor Presidente, acho que o debate enriquece esse julgamento e qualquer outro. Inclusive tive a oportunidade de ficar no Legislativo do Espírito Santo por muito tempo, e lá é a casa do debate, onde sempre fizemos muitos. Os projetos que votávamos na Assembleia eram muito discutidos; a pressão era muito grande de toda a sociedade do nosso

Estado, principalmente depois do advento da internet, da modernização eletrônica. Essa história toda teve uma parte do tempo dela que a comunicação entre as pessoas era muito difícil. Acho importante estamos falando aqui de independência, mas discordo do conselheiro Lovatti que ser filiado a Atricon é ser dependente. Sou filiado à Atricon e acho que ela é um órgão importantíssimo para o aperfeiçoamento dos Tribunais; ela trabalha com muita seriedade e todos somos testemunhas disso. Acho também que os técnicos daqui são todos independentes, independentes em relação àqueles que se incorporam com a corporação, eles também são independentes e os conselheiros também. Só deixo essa colocação porque acho importante não deixarmos frases no ar. Sei que o conselheiro Lovatti é independente, mas todos nós somos: o Ministério Público de Contas; os secretários de estado, e isso é importante ser colocado. Em relação ao voto, já declarei e continuo acompanhado o conselheiro Domingos e acho que esse debate que está acontecendo aqui tem que frutificar dentro deste Tribunal entre nós todos, senão será uma vez por ano.

O SR. CONSELHEIRO SUBSTITUTO JOÃO LUIZ COTTA LOVATTI – Senhor Presidente, gostaria de fazer só uma retificação. Primeiro, pedir desculpas ao conselheiro Sérgio Borges, talvez pela forma como me expressei, em nenhum momento queria falar que v. exas. são dependentes pelo fato de serem membro de qualquer tipo de associação. Falei mais no plano pessoal, por isso peço desculpas e até retiro a forma como falei porque não tenho uma boa oratória e, às vezes, no calor do debate...

O SR. CONSELHEIRO SÉRGIO MANOEL NADER BORGES – ...mas, no calor do debate sempre acontece. V. exa. é muito respeitado na Casa.

O SR. CONSELHEIRO SUBSTITUTO JOÃO LUIZ COTTA LOVATTI – Peço desculpas! Em termos pessoais sempre procurei não me associar, mas, em relação a mim. Em nenhum momento fiz qualquer comentário que desabonasse a conduta de v. exas.

O SR. PRESIDENTE, CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO - O conselheiro Lovatti tem uma dependência única e reconhecida na república secreta de Cachoeiro de Itapemirim. Muito bem, vamos à votação! Há dois votos, o do conselheiro relator, pela emissão de parecer prévio e pela aprovação, com determinação, recomendação e notificação; e o voto do conselheiro Lovatti

acompanhando o Ministério Público pela emissão de parecer prévio pela aprovação com ressalva, com a formação de altos apartados. Como o conselheiro Chamoun?

O SR. CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN – Peço a compreensão do Ministério Público, compreensão do conselheiro Lovatti e acompanho o relator.

O SR. PRESIDENTE, CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO – Conselheiro Sérgio Borges?

O SR. CONSELHEIRO SÉRGIO MANOEL NADER BORGES – Acompanho o relator.

A SRA. CONSELHEIRA SUBSTITUTA, MÁRCIA JACCOUD FREITAS – Senhor Presidente, parabéns o trabalho realizado pela equipe técnica, pelo relator, a forma didática da apresentação nessa sessão e acompanho o voto de sua exa., o conselheiro Domingos Taufner.

O SR. PRESIDENTE, CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO – Proclamamos o resultado, inicialmente, pela rejeição da preliminar, vencido o conselheiro Lovatti e, no mérito, pela emissão de parecer prévio pela aprovação, com determinação, recomendação e notificação, vencido, também o conselheiro Lovatti parcialmente. Antes de encerrar, gostaria de registrar a presença do senhor Gustavo de Lisboa, da Secretaria da Fazenda, e do senhor Anckimar Pratissolli, presidente do IPAJM, que, pelo voto do relator, tem trabalho pelos próximos setenta e cinco anos. É importante, ainda, fazer um último registro, parabenizar muito a equipe técnica pelo excelente trabalho especial e realçado pela questão previdenciária. Isso foi fruto de uma decisão tomada em parceria com a área técnica e com todos os conselheiros de especialização do Tribunal, permitindo que pudessemos trabalhar áreas específicas da própria questão das contas de governo. É uma área especializada, hoje, no Tribunal, e a área previdenciária é uma delas – essa é um problema nacional, a questão previdenciária. Gostaria de chamar a atenção para um artigo que saiu na Veja desta semana, de Sérgio Lazzarine, A Lava Jato e as reformas: “Infelizmente, a corrupção está longe de ser o nosso único problema” – s. s^a. diz: “Incondicionais apoiadores do combate à corrupção deveriam também clamar por reformas. Infelizmente, a corrupção está longe de ser o nosso único problema. A Polícia Federal estimou que as perdas com a corrupção no País chega chegaram a cento e vinte e três bilhões de reais, em quatro anos de investigação. Esse valor não se compara ao montante com que os cofres públicos

têm que arcar com desonerações, subsídios, super salários e diversos problemas deficitários. Só a Previdência no ano passado teve um rombo de cerca de cento e cinquenta bilhões. Sem as reformas não há confiança na economia e as contas públicas não fecham, concluindo que não há atalho sobre o combate à corrupção e o apoio às reformas devem andar lado a lado com igual força”. De forma que, s. exa, o relator, em brilhante voto abordou questões estruturais que visam produzir decisões sustentáveis indicando ser esse o único caminho a seguir. Ainda com relação a decisões sustentáveis, e esse assunto foi muito debatido, só queria dar uma informação de qual foi o conceito que o Tribunal desenvolveu em resposta ao Supremo Tribunal Federal, Ministra Rosa Werner. Tínhamos – e temos – a certeza da legalidade da interpretação por ser esta a decisão do Congresso Nacional. Tivemos a oportunidade, na resposta da Ministra, demonstrar isso de forma clara e absoluta. Mas, o que é mais importante observar dentro desse caminho de decisões sustentáveis são as consequências da interpretação diversa, porque se a interpretação diversa – e graças à Deus que não é – fosse a correta estaríamos a falar da necessidade de gasto de mais de quatrocentos, quinhentos milhões de reais/ano em educação, que eu, particularmente, sou fã – minha mãe era professora exigente; era muito mais fácil passar na escola do que tomando ponto com ela em casa. Mas, observem, esse gasto não poderia ser nem contratando professor e nem aumentando salário de professor, porque estamos no limite da Lei de Responsabilidade Fiscal. E, agora, com o brilhante voto do relator, com esse problema de Previdência. Como é que se gasta sem poder aumentar e nem contratar? Eu lhes digo: construindo escolas que não poderão ser utilizadas por falta de professor. Aliás, isso já existe no Brasil. O Brasil tem mil unidades de pronto-atendimento, chamadas UPAs que estão construídas e não podem ser utilizadas porque as prefeituras não conseguem contratar pessoal. Estaríamos construindo as UPAs da educação. E esse não é o principal problema, porque, como o orçamento – e o painel de controle indica isso, a execução orçamentária muito clara – para colocar num lugar tem que tirar de outro. Conselheiro Taufner, onze milhões e seiscentos mil de gasto com comunicação não consegue fazer frente a esse grave problema. Vai ter que tirar de onde tem, realmente, ou tira de hospital, e, infelizmente, essa demanda é cada vez maior, porque a população está envelhecendo, não vai poder tirar. E, na Educação, tem crianças nascendo em menor quantidade. Só para observarmos como o mundo está andando, e lado outro,

o Espírito Santo ficou em primeiro lugar nas duas últimas do Exame Nacional. Então, nos resta a segurança pública, sistema prisional. A decisão não é mais se vamos queimar os quatrocentos milhões de reais com a Educação sem poder usar, efetivamente. Assim vamos entregar o sistema prisional para as facções criminosas, como acontece no resto do Brasil. Precisamos ter consciência das consequências de nossas decisões. Muitas vezes miramos aqui e acertamos ali. Os números estão colocados, e sou absolutamente a favor da transparência; para mim, transparência é tudo. À sociedade e seus representantes, discutam e decidam! Com relação aos incentivos, sou absolutamente fã. Inclusive, já há um grupo discutindo para que esses números fiquem transparentes. Transparência é remédio para tudo, tenho absoluta certeza e vamos sempre caminhar nessa direção. De forma que registro com muita alegria essa sessão que considero histórica para o futuro do nosso Estado. Está encerrada a sessão! Muito obrigado a todos! **(Final)**

Composição Plenária

Presentes à sessão plenária especial da apreciação os senhores conselheiros Sérgio Aboudib Ferreira Pinto, presidente, Domingos Augusto Taufner, relator, Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun, Sérgio Manoel Nader Borges e os conselheiros em substituição Márcia Jaccoud Freitas e João Luiz Cotta Lovatti. Presente, ainda, o senhor procurador especial de contas Luis Henrique Anastácio da Silva, em substituição ao procurador-geral do Ministério Público Especial de Contas.

Sala das sessões, 14 de julho de 2017.

CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO

Presidente

CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

Relator

CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN

CONSELHEIRO SÉRGIO MANOEL NADER BORGES

CONSELHEIRA MÁRCIA JACCOUD FREITAS

Em substituição

CONSELHEIRO JOÃO LUIZ COTTA LOVATTI

Em substituição

Fui presente:

PROCURADOR ESPECIAL DE CONTAS LUIS HENRIQUE ANASTÁCIO DA SILVA

Em substituição ao Procurador-Geral

Lido na sessão do dia: **25/07/2017**

ODILSON SOUZA BARBOSA JUNIOR

Secretário-geral das sessões