

|                    |   |
|--------------------|---|
| <b>PROCESSO</b>    | <b>6016/2015</b>  |
| <b>INTERESSADO</b> | <b>Governo do Estado do Espírito Santo – Poder Executivo Estadual</b> |
| <b>ASSUNTO</b>     | <b>Prestação de Contas Anual (Exercício 2014)</b>                     |
| <b>RESPONSÁVEL</b> | <b>José Renato Casagrande</b>   |

Exmo. Senhor Presidente,

Exmos. Senhores Conselheiros,

Exmo. Senhor Representante do Ministério Público Especial de Contas:

## **I – RELATÓRIO**

Tratam os autos da apreciação das contas prestadas pelo Excelentíssimo Senhor Governador, José Renato Casagrande, referente ao exercício de 2014, eis que o Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, no cumprimento de determinação constitucional, aprecia e emite Parecer Prévio sobre as contas apresentadas pelo Governador do Estado do Espírito Santo à Assembleia Legislativa, para que esta proceda ao julgamento da ação governamental consolidada no Balanço Geral do Estado.

A Prestação de Contas Anual do Governador do Estado tem abrangência sobre a Administração Direta (poderes e órgãos constitucionais), autarquias, fundações, fundos e empresas estatais dependentes e consistirá em apreciação geral e fundamentada da gestão orçamentária e financeira havida no exercício, devendo demonstrar se o Balanço Geral do Estado representa adequadamente a posição financeira, orçamentária e patrimonial do Estado em 31 de dezembro, bem como se as operações estão de acordo com os princípios fundamentais de contabilidade aplicados à Administração Pública, concluindo pela aprovação ou rejeição das contas, consoante preceito do artigo 71, inciso I da Constituição Estadual e artigo 1º, inciso II da Lei Orgânica desta Corte.

Nos termos do artigo 107, da Resolução TC nº 261/2013, que prevê rodízio entre os Conselheiros, fui indicado Relator das Contas de Governo do exercício de 2014 na 7ª sessão ordinária realizada em 18 de março de 2014.

Ato contínuo foi designada Comissão Técnica de Análise das Contas do Governo do Estado do Espírito Santo, instituída pela Portaria N nº 36/2014, publicada no Diário Oficial Eletrônico - DOE do TCEES de 29/08/2014, alterada pela Portaria N nº 07/2015, publicada no DOE do TCEES de 04/03/2015 e pela Portaria N nº 034/2015, publicada no DOE do TCEES de 08/04/2015, composta pelos seguintes servidores: Luiz Guilherme Vieira (entre 2002 e 2015 participou de 14 comissões); Acyr Rodrigues Pereira Júnior (entre 2002 e 2015 participou de 11 comissões); Beatriz Augusta Simmer (entre 2002 e 2015 participou de 3 comissões); Cesar Augusto Tononi de Matos (entre 2002 e 2015 participou de 7 comissões); Fernanda de Barros Coutinho (entre 2002 e 2015 participou de 1 comissão); José Carlos Viana Gonçalves (entre 2002 e 2015 participou de 10 comissões); Luís Gustavo Sampaio de Carvalho (entre 2002 e 2015 participou de 11 comissões); Luiz Emmanuel Kill Guertzert (entre 2002 e 2015 participou de 4 comissões); Marcelo Lima Fedeszen (entre 2002 e 2015 participou de 6 comissões); Pollyanna Brozovic Ferreira (entre 2002 e 2015 participou de 10 comissões); Marcia Andréia Nascimento (entre 2002 e 2015 participou de 4 comissões); Maria de Fatima Souza Barros (entre 2002 e 2015 participou de 1 comissão); Mariza de Souza Macedo (entre 2002 e 2015 participou de 2 comissões); Robert Luther Salviato Detoni (entre 2002 e 2015 participou de 10 comissões), aos quais dedico agradecimento especial pelo primoroso trabalho realizado, com eficácia e eficiência, engrandecendo esta Corte de Contas, 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.

A Prestação de Contas Anual do Governador foi encaminhada à Assembleia Legislativa pelo Governador do Estado, em cumprimento à exigência estabelecida no artigo 91, inciso XVIII, da Constituição do Estado do Espírito Santo. O Presidente da Assembleia Legislativa Estadual, por sua vez, encaminhou a este Tribunal, por meio do Ofício SGP nº 250/2015 protocolizado nesta Corte de Contas, em 20/05/2015, as Contas do

Governo do Estado do Espírito Santo referentes ao exercício de 2014. Os documentos foram autuados nesta Corte de Contas como Processo TC nº 6016/2015, perfazendo um total de 01 volume físico composto do ofício de encaminhamento e de 01 DVD com os arquivos em mídia magnética da Prestação de Contas que, na sequência, foi encaminhado a este Conselheiro Relator e, posteriormente, a Comissão Técnica.

O Corpo Instrutivo deste Tribunal 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 pela **aprovação** da Prestação de Contas Anual do Governador do Estado do Espírito Santo, Sr. José Renato Casagrande, relativas ao exercício de 2014, conforme Relatório Técnico das Contas do Governador do Estado do Espírito Santo – RTCG 01/2015:

## **10 CONCLUSÃO TÉCNICA**

### **10.1 INTRODUÇÃO**

O universo de assuntos que envolvem a análise técnica da Prestação de Contas Anual do Governador do Estado gera um volume de informações demasiadamente extenso, todavia imprescindível. Dessa forma, os resultados obtidos pelo desenvolvimento dos trabalhos feitos por esta Comissão Técnica ficam expostos ao longo do presente Relatório Técnico das Contas do Governador do Estado do Espírito Santo.

Portanto, com a finalidade de destacar os resultados da análise técnica, consolidaram-se as conclusões de cada assunto nesta seção, de forma sumarizada e sintetizada, evidenciando os itens de maior relevância e os que de alguma forma apresentaram divergências, inconsistências e/ou impropriedades observados em cada seção deste relatório técnico. São apresentadas, também, as conclusões referentes ao cumprimento dos limites constitucionais de educação e saúde por sua importância e magnitude dentro do contexto abordado.

### **10.2 CENÁRIO ECONÔMICO E ADMINISTRATIVO DO ESTADO**

Em um cenário desanimador, o Brasil apresentou um fraco desempenho da economia em 2014. O ano foi marcado por inúmeros fatos que contribuíram para o quadro de aprofundamento da crise econômica, tais como, incertezas com relação as eleições, as despesas com a Copa do Mundo, declínio de investimentos, aumento de juros, falta de controle de gastos do Estado, dentre outros.

Observando o cenário de 2014 do Estado, verificou-se que, apesar da variação decrescente do Brasil nos últimos trimestres, a soma de todos os bens e serviços produzidos no Espírito Santo evoluiu positivamente, apresentando uma variação positiva de 7,2% no quarto trimestre de 2014 em relação ao mesmo período do ano anterior. O Estado cresce acima da média nacional há várias décadas, e, boa parte deste crescimento deve-se ao desempenho das commodities, o que engloba minério de ferro, aço, celulose, e, mais recentemente, petróleo e gás.

A atuação da Indústria Capixaba conseguiu se destacar devido, em grande parte, ao crescimento da fabricação de minérios de ferro pelotizados ou sintetizados pela indústria extrativa.

Destaque também para as atividades portuárias, de exportação e importação, para a indústria de celulose e de rochas ornamentais (mármore e granito, sendo o Estado o maior produtor e processador do Brasil), a exploração de petróleo (segundo maior) e gás natural (maior do país), além da diversificada agricultura, principalmente do plantio do café (segundo maior).

No setor de Serviços, o Estado apresentou, no acumulado de 2014, um incremento de 2,6%, representando o menor crescimento anual desde o início da Pesquisa Mensal de Serviços do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (PMS-IBGE) em 2012.

Com relação aos Empregos Formais, analisando os dados do mês de dezembro de 2014, observou-se um decréscimo nos postos de trabalho, principalmente, na área de indústria de transformação, construção civil e serviços. O saldo líquido em dezembro de 2013 diminuiu de - 5.782 para - 8.803 postos com relação a dezembro de 2014, ou seja, diminuiu em 52% o número de postos de trabalho.

### **10.3 INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO**

#### **10.3.1 LDO 2013**

A avaliação da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) do Governo do Estado do Espírito Santo, relativa ao exercício de 2014, contidas na Lei nº 10.067 de 07 de agosto de 2013, permitem as seguintes constatações:

1. Em consulta ao site da Assembleia Legislativa ([www.al.es.gov.br](http://www.al.es.gov.br)), constatou-se o cumprimento do prazo de encaminhamento à Assembleia Legislativa, pelo Governo do Estado do Projeto de Lei referente à LDO, previsto no art. 2º da Lei Complementar estadual nº 07/90, de 06/07/1990, posto que a data de protocolo do projeto de lei foi 30 de abril de 2013.

2. A LDO Exercício 2014 foi publicada no Diário Oficial do Estado em 8 de agosto de 2013 e protocolizada neste Tribunal de Contas em 15 de janeiro de 2014, cumprindo, portanto, o prazo estabelecido pelo art. 133, inciso I, da Resolução TC nº 261/2013, que indica que a citada lei deve ser protocolizada até 30 de janeiro de cada ano.

3. A elaboração da LDO Exercício 2014 atende aos requisitos exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

○ Quanto à observância da LDO Exercício 2014 aos preceitos da LRF, verifica o atendimento aos dispositivos legais da Lei Complementar nº 101/00, artigos 4º, 9º § 4º e 48, *caput* e parágrafo único.

4. A elaboração da LDO Exercício 2014 atende parcialmente aos requisitos exigidos pela Constituição Federal e pela Constituição Estadual.

○ Quanto à observância da LDO Exercício 2014 aos preceitos constitucionais, verifica-se o atendimento aos dispositivos legais das Constituições Federal e Estadual. (Art.165, § 2º, e art. 169 § 1º, inciso II da Constituição Federal e art. 150, § 2º, e art. 154 §1º, inciso II da Constituição do Estado). Entretanto, constata-se o não atendimento ao disposto no art.168 da Constituição Federal (redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004) e art. 153 da Constituição Estadual (redação dada pela EC nº 77, de 17.4.2012 - DOE 19.04.2012), pois o § 3º do artigo 49 da LDO Exercício 2014, não inclui a Defensoria Pública ao estabelecer aos prazos de entrega dos recursos correspondentes às dotações orçamentárias, compreendidos os créditos suplementares e especiais.

5. Quanto ao Anexo de Riscos Fiscais (ARF) e o Anexo de Metas Fiscais (AMF), integrantes da LDO Exercício 2014, verifica-se que os demonstrativos apresentados foram elaborados em conformidade com o estabelecido na Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 4º, §§ 1º, 2º e 3º), bem como adotaram o modelo

proposto pela STN na Portaria nº 637/STN, de 18 de outubro de 2012 (aprova o Manual de Demonstrativos Fiscais – 5ª edição – para o Exercício de 2013), vigentes à época da elaboração da LDO Exercício 2014.

6. A LDO Exercício 2014 projetou uma Receita Total para o exercício de 2014 o montante de R\$ 14.263.817.000,00 já a LOA Exercício 2014 apresentou uma receita total estimada no valor de R\$ 15.502.548.363,00. Portanto, a receita total estimada na LOA foi 8,7% maior que a projetada na LDO. Tal divergência ocorreu porque os valores foram previstos em épocas diferentes (o da LDO até agosto de 2013, e o da LOA até dezembro de 2013).

7. Quanto à fidedignidade dos parâmetros econômicos, a análise da LDO Exercício 2014 utilizou como fonte de informações os Relatórios de inflação do Banco Central do Brasil, a LDO Exercício 2014 da União e os Relatórios de Análises do Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN), e conclui-se que os parâmetros econômicos constantes na LDO Exercício 2014 foram condizentes com os índices econômicos vigentes à época da elaboração da LDO Exercício 2014.

8. Quanto à observância do conteúdo do anexo de metas fiscais ao artigo 4º, § 1º, da LRF, constata-se que o Demonstrativo I (Metas Anuais) apresenta as metas anuais em valores correntes e constantes relativas a receitas, despesas, resultado nominal, resultado primário e montante da dívida pública (dívida pública consolidada e dívida consolidada líquida) para o exercício de 2014 e para os dois exercícios seguintes 2015 e 2016.

- O Demonstrativo I (Metas Anuais) do Anexo de Metas Fiscais estabelece, para o exercício de 2014, meta do resultado primário negativo (equivalente a 0,48% do PIB/ES), meta do resultado nominal positivo (equivalente a 1,39% do PIB/ES) e o montante da dívida consolidada líquida (equivalente a 4,89% do PIB/ES).

- Quanto ao Resultado Primário o Demonstrativo estabelece como meta um déficit, equivalente a 0,48% do PIB/ES, evidenciando que a previsão dos gastos orçamentários do governo irá exceder o valor da arrecadação do estado no exercício de 2014.

- Quanto ao Resultado Nominal o Demonstrativo estabelece como meta um resultado positivo, equivalente a 1,39% do PIB/ES, indicando que haverá um incremento do endividamento do estado na ordem de R\$ 1.381.352 mil, em valores correntes.

- Quanto a Dívida Consolidada Líquida e Dívida Pública Consolidada (ou Fundada), verifica-se que o Demonstrativo estabelece como meta uma dívida pública consolidada para 2014 na ordem de R\$ 7.575.628 mil, em valores correntes e uma dívida consolidada líquida na ordem de R\$ 4.844.031 mil, em valores correntes.

9. Quanto à observância do conteúdo do anexo de metas fiscais ao artigo 4º, § 2º, inciso I da LRF, constata-se que o Demonstrativo II (Avaliação do cumprimento das metas fiscais do exercício anterior) apresenta a explanação a respeito dos resultados obtidos no exercício financeiro do segundo ano anterior ao ano de referência da LDO, incluindo a comparação entre as metas fixadas e o resultado obtido no exercício financeiro de 2012, acompanhado de análise dos fatores determinantes para o alcance ou não dos valores estabelecidos como metas, em atendimento as orientações da STN.

- Quanto aos parâmetros básicos utilizados para se compor o referido Demonstrativo, constatou-se que as metas previstas na LDO Exercício 2012 conferem com os dados do demonstrativo, caracterizando o cumprimento da LRF no que tange à compatibilidade entre os instrumentos de planejamento.

10. Quanto à observância do conteúdo do anexo de metas fiscais ao artigo 4º, § 2º, inciso II da LRF, constata-se que o Demonstrativo III (Metas Fiscais Atuais Comparadas com as Fixadas nos Três Exercícios Anteriores) apresenta inicialmente uma explanação geral a respeito da elaboração dos cálculos de projeções das metas fiscais dos exercícios de 2014, 2015 e 2016. O demonstrativo apresenta as informações sobre as metas fiscais dos três

exercícios anteriores e dos três exercícios seguintes em valores correntes e constantes.

11. Quanto à observância do conteúdo do anexo de metas fiscais ao artigo 4º, § 2º, inciso III da LRF, constata-se que o Demonstrativo IV (Evolução do Patrimônio Líquido) apresenta a evolução do Patrimônio Líquido com tendência de aumento no patrimônio líquido do Ente e do Regime previdenciário nos últimos três exercícios (2010, 2011 e 2012). Os parâmetros utilizados, quanto aos exercícios de 2010 e 2011, conferem com o Demonstrativo IV publicado na LDO anterior (Lei nº 9.680, de 27.07.2011 - LDO 2012, demonstrando o cumprimento da LRF no que tange à compatibilidade entre os instrumentos de planejamento.

12. Em continuidade à demonstração da evolução do patrimônio líquido segundo o artigo 4º, § 2º, inciso III da LRF, constata-se que o Demonstrativo V (Origem e Aplicação dos Recursos Obtidos com a Alienação de Ativos) apresenta as receitas realizadas referente a alienação de bens móveis e imóveis do estado nos exercícios de 2010, 2011 e 2012, destacando em nota explicativa que os recursos de alienação de ativos encontram-se em disponibilidade financeira (banco), ou seja, tais recursos não foram gastos, portanto são inexistentes as despesas executadas resultante da aplicação dos recursos obtidos com a alienação dos ativos. Os parâmetros utilizados, quanto aos exercícios de 2010 e 2011, conferem com o Demonstrativo V publicado na LDO anterior (Lei nº 9.680, de 27.07.2011 - LDO 2012, demonstrando o cumprimento da LRF no que tange à compatibilidade entre os instrumentos de planejamento.

13. O Demonstrativo VI (Avaliação da Situação Financeira e Atuarial do RPPS), que visa a atender o estabelecido no art. 4º, § 2º, inciso IV, alínea "a", da LRF, apresenta as receitas e as despesas previdenciárias, discriminando as intraorçamentárias, bem como classificando-as por categoria econômica nos exercícios de 2010, 2011 e 2012.

○ Quanto aos exercícios de 2010 e 2011, constata-se que os valores conferem com o Demonstrativo VI publicado na LDO anterior (Lei nº 9.680, de 27.07.2011 - LDO 2012, demonstrando o cumprimento da LRF no que tange à compatibilidade entre os instrumentos de planejamento.

○ O Demonstrativo apresenta a Projeção Atuarial do Regime Próprio de Previdência dos Servidores do Plano Financeiro e do Plano Previdenciário até 2.088 em conformidade com o Anexo XIII do RREO, publicado pelo Executivo Estadual, com período de referência de 2012 a 2088 (RREO 6º Bim/2012, Processo TC nº 1888/2013), evidenciando que o estado considerou que eventuais mudanças no cenário socioeconômico não justificaram revisão das variáveis consideradas nas projeções atuariais.

14. Quanto à observância do conteúdo do anexo de metas fiscais ao artigo 4º, § 2º, inciso V da LRF, constata-se que o Demonstrativo VII (Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita) não evidencia as medidas de compensação para a renúncia de receitas conforme inciso II do art. 14 da LRF, contudo, as justificativas apresentadas no Demonstrativo VII, da LDO Exercício 2014 seguiram as orientações da Decisão Plenária TC - 1294/2013, referente ao Processo TC - 622/2012 (LDO Exercício 2012) e busca demonstrar que o valor renunciado foi considerado na estimativa da receita da Lei Orçamentária Anual, de forma, também, a não afetar as metas de resultados fiscais, previstas no anexo próprio da Lei de Diretrizes Orçamentárias, atendendo assim ao disposto no artigo 14, inciso I da Lei de Responsabilidade Fiscal.

○ Quanto ao atendimento ao disposto no caput do art. 14 da LRF, verifica-se que o Demonstrativo informa a estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, quais sejam, 2014: R\$ 901.778, 2015: R\$ 949.573 e 2016: R\$ 1.000.850, demonstrando o cumprimento da LRF no que tange à evidenciação do impacto orçamentário-financeiro.

15. Em continuidade ao estabelecido no art. 4º, § 2º, inciso V, da LRF, o Demonstrativo VIII (Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias de

Caráter Continuado) registra o saldo final da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado para o exercício financeiro de 2014 no montante de R\$ 216,2 milhões.

16. Quanto à observância do conteúdo do anexo de riscos fiscais ao artigo 4º, § 3º, da LRF, constatou-se que o Anexo de Riscos Fiscais - Demonstrativo de Riscos Fiscais e Providências identifica e estima os riscos fiscais do Estado no montante de R\$ 63.659 mil, referente à soma dos Passivos Contingentes e o mesmo valor para as respectivas Providências a serem tomadas.

○ Os passivos contingentes identificados como riscos fiscais, no Estado encontram-se relacionados às pendências referentes aos Processos de liquidação da Companhia de Melhoramentos e Desenvolvimento Urbano – Comdusa - e da Companhia de Desenvolvimento de Projetos Especiais – Codespe -, e pendências de Débitos Previdenciários do Estado junto à Receita Federal. As providências a serem tomadas em relação aos respectivos riscos fiscais identificadas pelo Estado referem-se à destinação de repasse de recursos pelo Tesouro Estadual a ser previsto na LOA Exercício 2014 como reserva de contingência.

○ O valor de Reserva de Contingência do orçamento fiscal (LOA Exercício 2014) alcançou o montante de R\$ 224.577.065,00, portanto, suficiente para cobrir os passivos contingentes previstos no Anexo de Riscos Fiscais.

17. Quanto à compatibilidade entre os instrumentos de planejamento, LDO (Lei nº 10.067/2014) e PPA (Lei nº 9.781/2012), constata-se que as prioridades e metas definidas na LDO Exercício 2014 são compatíveis com as diretrizes estratégicas e o anexo I constantes no PPA-2012/2015.

Recomenda-se, na elaboração das próximas LDO's, nos termos acatados pela Decisão TC-7727/2014 – Plenário, prolatada nos autos do Processo TC - 1224/2014 (relativo à análise da LDO do exercício 2014):

- a inclusão da Defensoria Pública ao estabelecer o prazo para a entrega dos recursos correspondentes às dotações orçamentárias, compreendidos os créditos suplementares e especiais, conforme determina o artigo 168 da Constituição Federal (redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004) e o artigo 153 da Constituição Estadual (redação dada pela EC nº 77, de 17.4.2012- DOE 19.4.2012).

- que nas situações em que haja necessidade de ajustes das metas fiscais na Lei Orçamentária, restem consignadas de forma expressa e inequívoca, quais foram as alterações da conjuntura nacional e estadual e dos parâmetros macroeconômicos utilizados na estimativa das receitas e despesas, do comportamento da execução dos orçamentos do ano anterior e de modificações na legislação que afetaram os parâmetros estabelecidos na LDO, ocasionando ajustes.

- seja informado o PIB estadual estimado e realizado em nota explicativa do demonstrativo II (Avaliação do cumprimento das metas fiscais do exercício anterior) do Anexo de Metas Fiscais conforme modelo proposto pela STN.

- seja incluído no Anexo de Metas Fiscais uma explanação mais detalhada a respeito da memória e metodologia de cálculo das metas anuais para demonstrar com clareza como os valores das metas anuais foram obtidos, acompanhado de análise dos itens que representam parâmetros básicos para se chegar aos valores apresentados como metas, como a taxa de juros, os indicadores de atividade econômica e os objetivos da política fiscal do estado, conforme orientações do Manual de Demonstrativos Fiscais, 5ª edição.

Recomenda-se, ainda, nos termos acatados pela Decisão TC-7727/2014 – Plenário, prolatada nos autos do Processo TC - 1224/2014 (relativo à análise da LDO do exercício 2014), que, no prazo de cento e oitenta dias após o encerramento do exercício financeiro de 2014, seja dada total transparência, inclusive por meio eletrônico dos benefícios e incentivos fiscais concedidos, indicando os respectivos beneficiários e o montante do imposto reduzido ou dispensado, e as isenções ou reduções de impostos, incidentes sobre bens e serviços, em cumprimento ao disposto no art. 145 da Constituição Estadual e aos artigos 48, parágrafo único, inciso II, e 48-A, inciso I, da LRF.

### 10.3.2 LOA 2013

A avaliação da Lei Orçamentária Anual (LOA) do Governo do Estado do Espírito Santo, relativa ao exercício de 2014 (Lei nº 10.164 de 3 de janeiro de 2014), permitem as seguintes constatações:

1. Em consulta ao site da Assembleia Legislativa ([www.al.es.gov.br](http://www.al.es.gov.br)), constatou-se o cumprimento do prazo de encaminhamento à Assembleia Legislativa, pelo Governo do Estado, do Projeto de Lei referente à LOA, exercício 2014, previsto no art. 3º da Lei Complementar estadual nº 07/90, de 06/07/1990, posto que a data de protocolo do projeto de lei foi 30 de setembro de 2013.
2. A LOA Exercício 2014 foi publicada no Diário Oficial do Espírito Santo em 6 de janeiro de 2014 e protocolizada neste Tribunal de Contas em 15 de janeiro de 2014, cumprindo, portanto, o prazo estabelecido pelo art. 133, inciso I, da Resolução TC nº 261/2013, que indica que a citada lei deve ser protocolizada até 30 de janeiro de cada ano.
3. A relação de precatórios foi protocolizada neste Tribunal de Contas em 15 de janeiro de 2014, cumprindo, portanto, o prazo estabelecido pelo art. 133, inciso III, da Resolução TC nº 261/2013.
4. Quanto à observância da Lei Orçamentária Anual (LOA) aos preceitos constitucionais, verifica-se o atendimento aos dispositivos legais das Constituições Federal e Estadual (art. 165, III, §§ 5º e 8º, da Constituição Federal e art. 150, III, §§ 5º e 8º, da Constituição Estadual). Entretanto, constata-se o atendimento parcial quanto ao disposto no art. 165, § 6º, da CF e art. 150, § 6º, da CE, pois o Demonstrativo apresentado não tem o caráter regionalizado exigido pela legislação, uma vez que não apresenta, de forma regionalizada, o efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia concedidas pelo Estado.
5. Quanto à observância da Lei Orçamentária Anual (LOA) aos preceitos da LRF, verifica-se o atendimento aos dispositivos legais da Lei Complementar nº 101/00, artigo 5º. Entretanto, constata-se o atendimento parcial quanto ao disposto no art. 5º, inciso II, da LRF, pois o Demonstrativo apresentado não tem o caráter regionalizado de que trata o § 6º do art. 165 da Constituição Federal, pois não apresenta, de forma regionalizada, o efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia concedidas pelo Estado. Quanto às medidas de compensação a renúncias de receita, verifica-se que o Anexo VI apresentado na LOA é o mesmo demonstrativo da LDO Exercício 2014.
6. Quanto à observância da Lei Orçamentária Anual (LOA) a Lei Federal nº 4.320/64, verifica-se o atendimento aos requisitos exigidos pela Lei.
7. Quanto à compatibilidade da LOA com as orientações e diretrizes orçamentárias estabelecidas na LDO Exercício 2014 (Lei nº 10.067 de 07 de agosto de 2013), verifica-se que a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA exercício de 2014) está compatível com as orientações e diretrizes orçamentárias estabelecidas na LDO Exercício 2014. Entretanto, a LOA foi detalhada somente até o Grupo de Natureza da Despesa, e não até a modalidade de aplicação, em desacordo com as orientações do artigo 6º, *caput* e §§ 4º e 5º, da LDO Exercício 2014, e com as disposições contidas no art. 6º da Portaria Interministerial STN/MPOG nº 163/2001.
8. Quanto a Compatibilidade entre os Instrumentos de Planejamento, verifica-se que há compatibilidade entre os instrumentos de planejamento, LOA (Lei nº 10.164/2014), LDO (Lei nº 10.067/2014) e PPA (Lei nº 9.781/2012), pois a administração pública estadual define, no PPA 2012/2015, as Diretrizes Estratégicas para o quadriênio em 10 (dez) eixos estratégicos. A LDO Exercício 2014 define que as prioridades e metas devem contemplar no mínimo os temas definidos no parágrafo único do artigo 3º da Lei 10.067/2014, os quais



apresentam-se compatíveis com o PPA 2012/2015. Por fim, a LOA Exercício 2014 apresenta os Programas de Governo no Demonstrativo das Despesas por Programa de forma compatível com as prioridades e metas definidas na LDO e com as Diretrizes Estratégicas estabelecidas no PPA 2012/2015.

9. A LOA Exercício 2014, elaborada conforme as orientações da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO Exercício 2014), estima a Receita e fixa a Despesa em R\$ 15.502.548.363,00, compreendendo os Orçamentos Fiscal, da Seguridade Social e de Investimentos, englobando os Poderes do Estado, seus Fundos, Órgãos e Entidades da Administração Direta e Indireta – Autarquias e Fundações.

10. A despesa do orçamento de investimentos das empresas foi fixada pelo art. 7º da LOA em R\$ 271.008.063,00, destacados do orçamento fiscal e da seguridade social, cujas fontes de receitas, definidas no artigo 8º da LOA, decorrerão da geração de recursos próprios e de operações de crédito internas.

11. A LOA Exercício 2014 estima que 83% da receita prevista será oriunda de recursos do Tesouro e, 17%, de recursos de outras fontes.

12. As receitas tributárias, principal fonte de arrecadação do Estado, foram computadas em R\$ 10.271.008.910,00, representando 68% do total previsto para as Receitas Correntes (R\$ 15.109.831.625,00).

13. Entre as receitas de capital, destacam-se as Operações de Crédito computadas no valor de R\$ 1.677.787.365,00, representando 77% do total previsto para as Receitas de Capital (R\$ 2.172.540.429,00).

14. O desdobramento das Despesas fixadas evidencia que a maior destinação da despesa, para o exercício de 2014 encontra-se nas despesas correntes com 73%. E, entre as Despesas Correntes, o item "Pessoal e Encargos Sociais" responde pela maior destinação com 48% do total do orçamento, seguida das "Outras despesas correntes" com 23% do total do orçamento para 2014.

15. As Despesas de Capital representam 24% do total do orçamento. Entre as despesas de capital, o item "Investimentos" responde pela maior destinação com 17% do total do orçamento para 2014.

16. A "Reserva de Contingência", no valor de R\$ 470.045.554,00 contempla: a Reserva de Contingência do Orçamento Fiscal, no valor de R\$ 224.577.065,00, em atendimento ao disposto no inciso III, art. 5º, da Lei Complementar nº 101, de 2000, e a Reserva de Contingência do Regime Próprio de Previdência do Servidor - RPPS do Orçamento da Seguridade Social, no valor de R\$ 245.468.489,00.

17. A destinação de recursos do orçamento fiscal demonstra que os órgãos com maior participação no orçamento são: Encargos Gerais do Estado (14,35%) e Secretaria de Estado da Educação (12,79%).

18. A destinação de recursos do orçamento da Seguridade Social demonstra que os órgãos com maior participação são: Instituto de Previdência dos Servidores do Estado do Espírito Santo (13,91%), e Secretaria de Estado da Saúde (12,36%).

19. Entre as 28 funções, destacadas no orçamento Fiscal e Seguridade Social, apenas as funções saúde, educação, previdência social e encargos especiais apresentam participação no orçamento acima de 10% em relação ao total do orçamento.

20. Na comparação da despesa por órgão entre 2013/2014, excluindo-se o Poder Executivo, constata-se que, em valores correntes, a LOA Exercício 2014 prevê, em relação à LOA Exercício 2013, aumento nominal de despesa na ordem de 7% para a Assembleia, 7% para o Tribunal de Contas, 12% para o Ministério Público e 10% para o Poder Judiciário.

21. Quanto ao Cumprimento da "Regra de Ouro Constitucional", verifica-se que as receitas de Operações de Crédito previstas, de R\$ 1.677.787.365,00, são inferiores às Despesas de Capital fixadas, de R\$ 3.670.762,293,00, estando adequado ao princípio conhecido como "regra de ouro", previsto no inciso III do art. 167 da CF quando da previsão do orçamento.

22. A LOA Exercício 2014 evidencia que a reserva de contingência fixada no valor de R\$ 224.577.065,00, equivalente a 2% da Receita Corrente Líquida (RCL) de R\$ 1.228.853.248,00<sup>1</sup>, está em conformidade com o artigo 14 da Lei nº 10.067/2013 (LDO Exercício 2014), bem como está classificada no Grupo de Natureza de Despesa (GND) 9, conforme estabelecido no § 3º do art. 6º da LDO Exercício 2014.

23. A análise da relação "despesa juros e encargos da dívida x receitas correntes" evidencia que o pagamento de juros e encargos da dívida pública equivale a 3,01% das receitas correntes para o exercício de 2014.

24. A análise da relação "dívida ativa x receita" evidencia que a receita da dívida ativa representa 0,49% da receita total, e que a receita da dívida ativa tributária representa 0,70% da receita tributária, informando que as dívidas são de expressão percentual desprezível em relação à receita. Entretanto, que, apesar de desprezível em termos percentuais, a dívida deve ser cobrada por força do artigo 11 da LRF, que estabelece, como requisito essencial da responsabilidade na gestão fiscal, a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação.

25. A análise da Carga Tributária Per Capita evidencia que a carga tributária per capita anual no Estado cresceu 3,75% entre o ano 2013 (quando cada habitante do Estado pagava, em média, R\$ 2.548,21 em tributos) e 2014 (quando esse valor atingiu a média de R\$ 2.643,73).

26. A análise da Dívida Pública informa que os juros e encargos da dívida pública representam 4,00% das despesas correntes e 2,93% da despesa total. A amortização da dívida pública, por sua vez, representa 11,03% das despesas de capital e 2,61% da despesa total. Juntos, os juros e encargos da dívida (2,93%) e sua amortização (2,61%), correspondem a 5,54% da despesa total no orçamento do exercício de 2014.

Recomenda-se, ainda, na elaboração das próximas LOAs, nos termos acatados pela Decisão TC-1084/2015 – Plenário, prolatada nos autos do Processo TC-1223/2014 (relativo à análise da LOA do exercício 2014):

- que inclua a discriminação da despesa, quanto à sua natureza, no mínimo por categoria econômica, grupo de natureza de despesa e modalidade de aplicação, em atendimento às disposições contidas no art. 6º da Portaria Interministerial STN/MPOG nº 163/2001.
- que o projeto de lei orçamentária seja acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito sobre as receitas e despesas decorrentes de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia em cumprimento ao disposto no art. 165, § 6º, da CF e art. 150, § 6º, da CE.

Recomenda-se, ainda, nos termos acatados pela Decisão TC-1084/2015 – Plenário, prolatada nos autos do Processo TC-1223/2014 (relativo à análise da LOA do exercício 2014), que, no prazo de cento e oitenta dias após o encerramento do exercício financeiro de 2014, seja dada total transparência, inclusive por meio eletrônico, dos benefícios e incentivos fiscais concedidos, indicando os respectivos beneficiários e o montante do imposto reduzido ou dispensado, e as isenções ou reduções de impostos, incidentes sobre bens e serviços, em cumprimento ao disposto no art. 145 da Constituição Estadual e aos artigos 48, parágrafo único, inciso II, e 48-A, inciso I, da LRF.

#### **10.4 ANÁLISE DAS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS**

O objetivo deste item é apresentar os resultados da análise do Balanço Geral do Estado, referente ao exercício de 2014, que, por sua vez, tem o intuito de verificar, nos aspectos relevantes, a situação patrimonial e os resultados financeiro e orçamentário em 31/12/2014.

---

<sup>1</sup> Apurada conforme quadro VII (metodologia, índices aplicados e memória de cálculo da receita corrente líquida prevista na proposta orçamentária), constante da Mensagem nº 232/2013<sup>1</sup> que acompanha o Projeto de Lei Orçamentária conforme estabelecido no artigo 13, inciso VII da Lei de Diretrizes Orçamentárias nº 10.067, de 07.8.2013 (LDO 2014).

Ressaltamos que a opinião sobre a situação financeira e patrimonial do Estado se restringe à análise das informações prestadas nos demonstrativos enviados na Prestação de Contas Anual do Governador, referente ao exercício de 2014, tendo em vista que a verificação da materialidade dos saldos contábeis é feita nas auditorias, alvo das fiscalizações empreendidas nas unidades gestoras que contribuíram para a consolidação das demonstrações financeiras e que prestam contas de forma independente.

Relatamos a seguir as constatações obtidas na análise dos demonstrativos contábeis encaminhados na Prestação de Contas Anual de 2014, divididas por cada item evidenciado neste capítulo.

#### **EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA**

- A Lei Orçamentária Anual estimou as receitas em R\$ 15.502.548.363,00 e fixou as despesas em igual valor;
- As Receitas Orçamentárias não foram atualizadas, enquanto que as despesas evoluíram em R\$ 1.411.127.356,99. O acréscimo proveio do superávit financeiro apurado no exercício anterior (R\$ 1.171.191.295,99) e dos créditos especiais reabertos (R\$ 239.937.061,00), o que resultou na dotação orçamentária atualizada de R\$ 16.913.675.719,99;
- A partir de 2012, o Estado contabilizou as transferências constitucionais aos municípios pelo método de deduções das receitas realizadas, com base na Portaria-conjunta nº 02, de 13 de julho de 2012, da Secretaria do Tesouro Nacional - STN e Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão - SOF (MCASP, 5ª Edição, p. 32);
- As receitas orçamentárias arrecadadas (excluídas as intraorçamentárias), em 2014 atingiram a importância de R\$ 13.128.353.075,31, enquanto que, em 2013, alcançaram o valor de R\$ 11.884.106.059,97. O comportamento da receita apresentou uma evolução de R\$ 1.244.247.015,34 e representou uma variação positiva de 10,47%, em relação ao exercício anterior;
- As receitas correntes somaram R\$ 12.153.157.054,74 e corresponderam a 92,57% do total das receitas arrecadadas (R\$ 13.128.353.075,31);
- As receitas tributárias, no valor de R\$ 10.285.973.537,13, corresponderam a 84,63% das receitas correntes (R\$ 12.153.157.054,74). Dentre as receitas tributárias destacam-se aquelas decorrentes do ICMS-FUNDAP (R\$ 780.644.501,78) e das compensações financeiras da exploração do petróleo – Royalties (R\$ 1.779.036.139,64);
- Com a Resolução do Senado Federal nº 13/2012, a alíquota do ICMS FUNDAP passou de 12% para 4%. O efeito financeiro dessa Resolução fez com que o ICMS-FUNDAP de 2014 (R\$ 780.644.501,78) tivesse uma retração de 12,27% em relação ao exercício 2013 (R\$ 889.876.630,81), o que resultou o decréscimo de R\$ 109.232.129,03;
- A arrecadação de Royalties no país somou 18,53 bilhões de reais, conforme dados informados no Relatório da ANP - Agência Nacional do Petróleo (Site: <http://www.anp.gov.br>, relatório ANP, crédito em 22/12/2014, acessado em 03/06/15). O Espírito Santo arrecadou R\$ 1,77 bilhão de reais, composto pelos valores creditados até 22/12/2014 de royalties no valor de R\$ 837,62 milhões e da participação especial no valor de R\$ 941,42 milhões;
- Em 2014, as despesas orçamentárias realizadas (excluídas as intraorçamentárias) somaram R\$ 13.264.463.975,19, enquanto que, em 2013, alcançaram o valor de R\$ 12.106.629.960,31. O comportamento da despesa, em relação ao exercício anterior, cresceu de R\$ 1.157.834.014,88 e representou uma evolução de 9,56%;
- As despesas correntes somaram R\$ 10.598.603.917,88 e representaram 79,90% das despesas orçamentárias empenhadas em 2014 (R\$ 13.264.463.975,19), equivalendo a um aumento de 14,46% em relação ao exercício anterior (R\$ 9.259.861.759,04). As despesas com pessoal e encargos representaram 50,43% das despesas correntes;
- As despesas de capital foram de R\$ 2.526.001.273,31. O grupo mais representativo foi o de Investimentos, que representou 14,12% das despesas. Foi verificada uma redução de 11,27% em relação a 2013, da qual foi

influenciada pela redução expressiva no grupo das Inversões Financeiras e da Amortização da Dívida;

- A Amortização/refinanciamento da dívida pública que, no exercício, era de origem interna (R\$ 139.858.784,00), representou 1,05% do total das despesas empenhadas (R\$ 13.264.463.975,00).

#### **DEMONSTRAÇÕES FINANCEIRAS**

- O §1º do art. 3º da Portaria STN nº 634, de 19 de novembro de 2013, estabeleceu que, sem prejuízo da legislação vigente, a contabilidade no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios deverá observar as orientações contidas na 5ª Edição do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP;

- A Norma de Contabilidade – NBC T 16.6 – Demonstrações Contábeis, aprovada pela Resolução do Conselho Federal de Contabilidade – CFC nº 1.133/08, exigiu da Administração Pública a publicação e disponibilização dos demonstrativos para a sociedade, na forma estabelecida no item 11.

- Embora as demonstrações financeiras tenham sido encaminhadas ao TCEES, na Prestação de Contas Anual, em atendimento ao anexo 01 da Instrução Normativa 28/2013 e suas alterações, nas duas formas de apresentação: consolidada e não consolidada, constatamos que as demonstrações contábeis consolidadas não foram publicadas no Diário Oficial de 31/03/15;

- O Quadro do superávit/déficit financeiro do Balanço Patrimonial também não foi publicado no Diário Oficial de 31/03/15;

#### **BALANÇO ORÇAMENTÁRIO**

- A estrutura do Balanço Orçamentário foi alterada pela Portaria STN nº 438/12 e sua elaboração orientada com base na 5ª Edição do MCASP e Instrução de Procedimento Contábil – IPC 004;

- O demonstrativo evidenciou o desequilíbrio entre receita prevista (R\$ 15.502.548.363,00) e despesa fixada (R\$ 16.913.675.719,99). O desequilíbrio de R\$ 1.411.127.356,99 foi motivado pela abertura dos créditos adicionais, sendo: o superávit financeiro apurado no exercício anterior foi de R\$ 1.171.191.295,99 e os créditos especiais reabertos no valor de R\$ 239.937.061,00;

- Dos créditos abertos (R\$ 1.171.190.295,99), 39% corresponderam ao superávit financeiro apurado no exercício anterior (R\$ 2.997.726.128,72).

- O Balanço demonstrou um déficit orçamentário de R\$ 152.173.022,97. O superávit corrente (R\$ 1.538.451.366,89) foi absorvido pelo déficit de capital (R\$ 1.690.624.389,86).

#### **BALANÇO FINANCEIRO**

- A estrutura do Balanço Financeiro foi alterada pela Portaria STN nº 438/12 e sua elaboração consta na orientação contida na 5ª Edição do MCASP e Instrução de Procedimento Contábil – IPC 06;

- As operações intragovernamentais foram excluídas dessa demonstração, na forma prevista pelo art. 50, §1º, da LRF (Lei 101/2000);

- O aporte de recursos para cobertura do déficit financeiro do RPPS somou R\$ 1.486.310.996,34, sendo que a parte relativa ao Poder Executivo correspondeu a R\$ 1.309.624.750,20 e aos demais poderes e órgãos R\$ 176.686.246,14;

- O saldo inicial demonstrado no Balanço Financeiro (R\$ 4.033.756.752,97) não correspondeu ao saldo das disponibilidades que se transferiram de 2013 para 2014 (R\$ 3.977.240.472,17). A diferença de R\$ 56.516.280,80 se referiu à incorporação dos saldos financeiros relacionados às Unidades Gestoras 700102 (Sentenças Judiciais – precatórios municipais) e 700103 (Sentenças Judiciais – penas pecuniárias), vinculadas ao Poder Judiciário, conforme Nota Explicativa nº 07;

- O saldo das disponibilidades de caixa para o exercício seguinte foi de R\$ 3.940.828.996,28. 57,05% desse valor correspondem ao saldo apurado na

conta contábil 1.1.1.0.0.00.00 - Caixa e equivalentes de caixa (R\$ 2.248.160.143,07);

- O saldo dos restos a pagar até 2014 é de R\$ 521.514.954,00 e está detalhado no Demonstrativo da Dívida Flutuante (arquivo 01-08-DEMDFL);
- O total das inscrições de restos a pagar totalizou R\$ 474.166.035,86 (RAP Processados no valor de R\$ 196.550.323,08 e RAP Não Processados no valor de R\$ 277.615.712,78). Constatamos que estes valores estão devidamente registrados nas contas contábeis 6.3.2.7.0.00.00 e 6.3.1.7.0.00.00, conforme balancete de verificação (arquivo 01-11-BALVER);
- Os pagamentos dos restos a pagar inscritos em exercícios anteriores totalizaram R\$ 481.424.286,00, sendo: a importância de R\$ 170.634.846,18 (Processados) e de R\$ 310.789.439,82 (Não processados);
- O Relatório do Controle interno (arquivo 01-22-RELOCI-02) informou no item 3.2 o seguinte:

[...]

A inscrição das despesas em restos a pagar do exercício de 2014, processados e não processados, no valor de R\$ 474.166 mil, teve como base a despesa efetivamente contabilizada no SIGEFES e ocorreu em conformidade com as regras estabelecidas no Decreto nº 3.689-R, de 31/10/2014, que regulamentou os procedimentos contábeis para o encerramento do exercício.

Entretanto, destaca-se o montante de aproximadamente R\$ 296 milhões de restos a pagar não processados, não foram registrados contabilmente no exercício de 2014 que **se encontra em apuração** de valores e de responsabilidade, **em diversas sindicâncias abertas** pelas Unidades Gestoras, conforme determina o art. 10 do Decreto nº, 3.755-R de 02/01/2015, regulamentado pela Portaria SECONT nº. 001-R de 09/01/2015. (grifo nosso).

- O Balanço Financeiro revelou um resultado financeiro deficitário de R\$ 92.927.756,69. Esse resultado foi influenciado pelo acréscimo ao saldo inicial de 2014 (R\$ 56.516.280,80) e se relacionou à incorporação dos saldos que provieram de 2013, nas Unidades Gestoras 700102 (Sentenças Judiciais – Precatórios Municipais) e 700103 (Sentenças Judiciais – Penas Pecuniárias - Nota Explicativa nº 7), e pela adoção de novos critérios na apuração do demonstrativo.

#### **BALANÇO PATRIMONIAL**

- A estrutura do Balanço Patrimonial foi alterada pela Portaria STN nº 438/12 e sua elaboração consta na orientação contida na 5ª Edição do MCASP e Instrução de Procedimento Contábil – IPC 04;
- De acordo com a Portaria STN 438/12, o Balanço Patrimonial compôs-se pelo Quadro Principal, Quadro dos Ativos e Passivos Financeiros e Permanentes, Quadro das Contas de Compensação e Quadro do Superávit/Déficit Financeiro;
- No demonstrativo contábil, 80,59% dos recursos aplicados no Ativo (17.442.331.557,07) estão registrados no grupo de contas do Não Circulante (R\$ 14.056.738.385,04). Desse valor, o saldo contábil líquido da dívida ativa correspondeu ao valor de R\$ 2.025.321.518,09, o saldo das participações permanentes somou R\$ 2.963.823.855,89 e o do Imobilizado representou R\$ 6.869.926.338,11;
- Em 2014, o estoque da dívida ativa representou 59,70% do ativo total do Estado. Ao analisar a relação entre a receita de dívida ativa com as inscrições realizadas no mesmo exercício, verifica-se que o percentual de recebimentos girou em torno de 11,25%.
- O total da dívida ativa tributária e não tributária somou R\$ 10.412.211.866,93. Desse total, 80,55% são considerados passíveis de perda, ou seja, não realizáveis. Ressalta-se que a possível perda ocorrerá por ocasião do recebimento futuro do crédito tributário;
- O Parecer Prévio TC-056/2014 na prestação de contas anual do Governador, referente ao exercício de 2013, recomendou “o registro de ajustes da dívida ativa de acordo com os princípios e as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – NBCASP”. A Nota explicativa nº 9 ao Balanço Patrimonial (arquivo 01-05-BALPAT-01) informou que o Governo do

Estado desenvolveu a metodologia de cálculo e registrou o ajuste a valor recuperável da perda de dívida ativa. Tendo em vista que a Sefaz fez o cálculo do ajuste da dívida ativa a valor recuperável com base na orientação contida no MPCASP, consideramos atendida a recomendação do Parecer Prévio TC - 056/2014;

- O saldo das Participações Societárias no Balanço Patrimonial (arquivo 01-05-BALPAT) atingiu o valor de R\$ 2.917.967.827,57 e no Balancete de Verificação (arquivo 01-11-BALVER) foi de R\$ 2.920.142.074,22. A diferença de R\$ 2.174.246,65 se referiu à exclusão da participação societária da Ceasa (empresa estatal dependente) no Balanço Consolidado (Tópico 05.09.00 do MCASP);
- O saldo das imobilizações técnicas no Balanço Patrimonial será representado pelo valor líquido, ou seja, deduzido da depreciação e amortização acumulada, conforme dispõe o tópico 05.05.04 da 5ª Edição do MCASP – Manual de contabilidade Aplicada ao Setor Público;
- Da relação dos precatórios consolidados (arquivo 01-20-RELPRE-01), constatamos que, das 30 ações dos precatórios da trimestralidade, foi registrada a provisão do precatório da trimestralidade número 200.970.000.523. Para os demais, não provisionados (29 ações), não foram divulgadas notas explicativas nas demonstrações contábeis de 2014;
- Em 2014, a diferença entre o Ativo Financeiro (R\$ 4.238.925.377,35) e Passivo Financeiro (R\$ 937.447.436,12) resultou em superávit no valor de R\$ 3.301.477.941,23, conforme demonstrado no anexo “Quadro Demonstrativo de Superávit/Déficit Financeiro”, anexo ao Balanço Patrimonial. Esse superávit constitui uma das fontes de recursos para financiar a abertura de créditos especiais e suplementares no exercício de 2015 (inciso I, §1º, do artigo 43 da Lei 4.320/64);
- O resultado do exercício evidenciado no Balanço Patrimonial foi negativo de R\$ 6.176.517.051,97;
- Apesar dos índices de endividamento e liquidez apurados com base nos saldos dos grupos de contas do Balanço Patrimonial demonstrarem uma boa liquidez imediata (3,58) e um baixo endividamento (0,45), apurou-se que a liquidez geral ficou abaixo de “1” (0,96), ou seja, o Estado teria que lançar mão dos recursos classificados no grupo de investimentos e imobilizados para saldar compromissos contratados, pois os recursos disponíveis e créditos realizáveis a curto e longo prazo não seriam suficientes para pagar as obrigações assumidas pelo Estado.

#### **DEMONSTRAÇÃO DAS VARIAÇÕES PATRIMONIAIS**

- A estrutura do demonstrativo foi alterada pela Portaria STN nº 438/12 e sua elaboração consta na orientação contida na 5ª Edição do MCASP e Instrução de Procedimento Contábil – IPC 05;
- O objetivo deste demonstrativo é apurar o resultado patrimonial do exercício pela diferença entre as variações patrimoniais ativas e passivas;
- As receitas correntes (R\$ 10.284.458.718,06) foram as que mais influenciaram as variações aumentativas e corresponderam a 52,81%, enquanto que as transferências intergovernamentais (R\$ 5.051.348.299,51) contribuíram com 25,94%;
- As variações patrimoniais diminutivas foram representadas principalmente pelas variações e perdas de Ativo R\$ 8.918.220.479,80 (34,77%), seguido pelas transferências concedidas no valor de R\$ 5.794.528.223,36 (22,59%) e pelos gastos com pessoal e encargos no valor de R\$ 5.120.482.485,13 (19,96%);
- Da comparação entre as variações aumentativas (R\$ 19.473.304.877,38) e diminutivas (R\$ 25.649.821.929,35), constatamos o resultado patrimonial deficitário de R\$ 6.176.517.051,97.
- O déficit, acima apurado, foi causado principalmente pelo registro da provisão para “Perda da Dívida Ativa” no valor de R\$ 8.386.890.348,84.

#### **DEMONSTRAÇÃO DOS FLUXOS DE CAIXA**

- A Demonstração dos Fluxos de Caixa tem o objetivo de contribuir para a transparência da gestão pública, pois permite um melhor gerenciamento e controle financeiro dos órgãos e entidades do setor público;
- A Portaria STN nº 733/14 tornou facultativa a apresentação desse demonstrativo no exercício de 2014. Entretanto, o mesmo foi encaminhado ao TCEES para atender o item 09 do Anexo 01 da Instrução Normativa TC nº 28/13 e suas alterações;
- O saldo em espécie para o exercício seguinte (R\$ 3.940.828.996,28), apurado na Demonstração dos Fluxos de Caixa, correspondeu àquele registrado no Balanço Financeiro e Patrimonial cujo detalhamento das contas está evidenciado na Nota Explicativa nº 06 ao Balanço financeiro;
- A apuração do fluxo líquido de caixa foi negativa de R\$ 92.927.756,69 e correspondeu ao resultado financeiro apurado no Balanço Financeiro.

#### **DEMONSTRAÇÃO DAS MUTAÇÕES NO PATRIMÔNIO LÍQUIDO**

- A Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido será obrigatória para as empresas estatais dependentes e para os entes que as incorporarem no processo de consolidação das contas e tem como objetivo evidenciar as variações ocorridas no Patrimônio Líquido da Entidade;
- A Portaria STN nº 733/14 tornou facultativa a apresentação deste demonstrativo no exercício de 2014. Entretanto, o mesmo foi encaminhado para atender o item 10 do Anexo 01 da Instrução Normativa TC nº 28/13 e suas alterações;
- Na consolidação da Demonstração das Mutações Patrimoniais foi excluído o valor de R\$ 2.347.503,79. Esse valor se referiu à parcela da Participação Permanente da Ceasa (empresa estatal dependente), no valor de R\$ 2.174.246,65, e à contabilização na conta de Ajustes de Exercícios Anteriores no valor de R\$ 173.257,14, conforme Nota Explicativa nº 3.

Por fim, considerando o que dispõe o artigo 1º, inciso XXXVI, da Lei Complementar n. 621/12 e artigo 207, inciso V, da Resolução TC n. 261/13, recomendamos o que se segue:

- 1) Que as Demonstrações Contábeis Consolidadas de 2015 e os quadros complementares às demonstrações financeiras sejam publicados na imprensa oficial, conforme dispõe a Norma de Contabilidade – NBCT 16.6;
- 2) Caso as contratações de despesas sem prévio empenho e/ou com insuficiência de dotação orçamentária realizadas pelas diversas Unidades Gestoras se confirmem, que:
  - a) após a conclusão das sindicâncias e confirmação dos valores contratados, reconhecer as despesas ocorridas indevidamente e regularizá-las contabilmente no Sigefes – Sistema Integrado de Gestão das Finanças Públicas do Espírito Santo, em 2015, conforme orienta a Norma Brasileira de Contabilidade – NBC TG 23, aprovada pela Resolução CFC 1.179/09;
  - b) a regularização dos valores seja acompanhada pelo órgão central do sistema de controle interno do Governo do Estado.
- 3) Em relação à depreciação, exaustão e amortização acumuladas, que os critérios para os cálculos sejam divulgados de forma detalhada em notas explicativas a partir da demonstração contábil do exercício de 2015, conforme orienta o item 16 da Norma Brasileira de Contabilidade NBC T 16.9, aprovada pela Resolução CFC nº 1.136/08;
- 4) Em relação aos 29 (vinte e nove) processos ainda pendentes de provisão contábil, referentes aos “precatórios da trimestralidade”, que, caso as ações não tenham tramitado em julgado, com parecer favorável ao Estado, até o término do exercício de 2015, que a informação conste das notas explicativas às demonstrações financeiras do exercício de 2015, conforme orienta o Princípio Contábil da Prudência e a Norma Brasileira de Contabilidade - NBC TG 25 (R1).

### **10.5 LEI COMPLEMENTAR Nº 101/00 – LRF**

#### **10.5.1 RELATÓRIO RESUMIDO DE EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA – RREO**

O Relatório Resumido de Execução Orçamentária – RREO, instrumento de transparência que permite o acompanhamento do equilíbrio das contas públicas, deverá especificar e demonstrar o conteúdo discriminado nos artigos 48 a 49, 52 e 53 da Lei de Responsabilidade Fiscal, conforme orientação e disposição do Manual de Demonstrativos Fiscais para o exercício de 2014, instituído pela Portaria STN nº 637/12 e alterado pelas portarias STN nº 537, de 18 de setembro de 2013, e STN nº 465, de 19 de agosto de 2013.

O Relatório Resumido da Execução Orçamentária - RREO deverá ser publicado pelo Poder Executivo até 30 (trinta) dias após o encerramento de cada bimestre, abrangendo todos os Poderes e o Ministério Público.

Conforme definido pelo artigo 2º da Resolução TCEES nº 162, de 23 de janeiro de 2001, o RREO deverá ser encaminhado (cópia) pelo Poder Executivo ao Tribunal de Contas, até o 35º (trigésimo quinto) dia após o encerramento de cada bimestre.

Esta subcomissão, quanto à análise dos demonstrativos que compõem o RREO, decidiu pela utilização das informações apuradas pela 9ª Secretaria de Controle Externo e acostadas nos autos dos Processos TC-3244/2014 (1º bimestre), TC-4377/2014 (2º bimestre), TC-7128/2014 (3º bimestre), TC-8927/2014 (4º bimestre), TC-12038/2014 (5º bimestre) e TC-1590/2015 (6º bimestre).

#### **Integralidade**

Quanto à integralidade das peças que compõem o Relatório Resumido de Execução Orçamentária e seus respectivos anexos, observou-se o estrito respeito ao disposto nos artigos 48, 52 e 53 da Lei Complementar 101/00.

#### **Publicação**

Analisando os Diários Oficiais do Estado no ano de 2014 e início de 2015, a unidade técnica responsável (9ª Secretaria de Controle Externo) verificou que foram publicados tempestivamente os Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária do exercício em análise.

#### **Remessa**

Constatou-se que o encaminhamento dos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária foi protocolizado dentro do prazo estabelecido pelo artigo 2º da Resolução TC-162/01, qual seja, até 35 (trinta e cinco) dias após o encerramento do período a que corresponder, exceto quanto a remessa intempestiva no 2º Bimestre, não prejudicando, entretanto, a análise do Relatório do Relatório Resumido de Execução Orçamentária.

#### **Confrontação dos RREOs publicados pelo Poder Executivo com os apurados pelo TCEES**

Verificou-se que os relatórios de análise dos RREOs elaborados bimestralmente pela 9ª Secretaria de Controle Externo, apresentaram, em alguns demonstrativos, pequenas divergências entre os valores apurados pelo Tribunal de Contas do Estado, mediante dados extraídos do Siafem, com os publicados pelo Executivo Estadual. No entanto, conforme entendimento técnico daquela Secretaria, as divergências apuradas não chegam a consubstanciar um prejuízo ao erário ou grave infração à norma legal.

Ressalta-se que os valores apurados pela equipe técnica da 9ª Secretaria de Controle Externo, na análise dos demonstrativos relativos ao exercício de 2014, foram validados somente com base nas informações registradas e extraídas do Sigefes à época da apuração dos dados.

#### **Metas Fiscais - RREO**

O cumprimento das Metas Fiscais foi acompanhado com base nas informações divulgadas nos anexos do RREO e RGF, averiguando-se a execução (e também a tendência bimestral) destas referências ao longo do exercício de 2014, tendo como parâmetro os valores correntes estipulados no Anexo de Metas Fiscais, constante na LDO exercício 2014.

#### **Análise dos Demonstrativos que compõem o Relatório Resumido de Execução Orçamentária**

a) Balanço Orçamentário – Anexo 1 (LRF, art. 52, inc. I , alíneas “a” e “b” do inc. II e § 1º)



Para o exercício financeiro de 2014, o Balanço Orçamentário apresentou déficit orçamentário no montante de R\$ 152.173.022,97.

A Receita Total ultrapassou em 5,19% à meta estabelecida na LDO. Já a Despesa Total superou a meta prevista, tendo sido executada com um aumento de 13,04%.

b) Demonstrativo da Execução das Despesas por Função/Subfunção - Anexo 2 (LRF, art. 52, inc. II, alínea "c")

No contexto deste anexo da LRF, o qual demonstra a execução orçamentária das despesas por Funções de Governo, informa-se que as despesas empenhadas e executadas, apuradas no encerramento do exercício financeiro, foram no mesmo montante de R\$ 15.156.024.058,83, ou seja, as despesas empenhadas foram executadas integralmente.

A representatividade percentual das despesas por funções de governo, apontou que "Saúde" teve a maior representação, com 15,56% da despesa liquidada (inclusas as intraorçamentárias), seguida das funções "Previdência Social" com 14,25%, "Educação" com 13,79%, "Segurança Pública" e "Encargos Especiais" com 11,88% e 10,14% de representação respectivamente.

c) Demonstrativo da Receita Corrente Líquida - Anexo 3 (LRF, art. 53, inc. I)

A Receita Corrente Líquida, parâmetro utilizado para os limites estabelecidos pela LRF, apresentou o valor de R\$11.798.288.624,35 (apurado pelo Executivo Estadual e confirmado pelo TCEES), referente ao período de janeiro de 2014 a dezembro de 2014.

Analisando a evolução da Receita Corrente Líquida em 2014, verifica-se que houve um crescimento nominal da ordem de 11,71%. em relação ao ano anterior (2013).

Nos últimos dez anos, a RCL saiu do patamar de R\$ 7.949.438.106,60, em 2005, para R\$ 11.798.288.624,35 em 2014, representando um aumento de 48,41%, em valores constantes de dez/2014.

d) Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do Regime Próprio de Previdência dos Servidores – Anexo 4 (LRF, art. 53, inciso II)

Este anexo do Relatório Resumido de Execução foi tratado no item "7 – Previdência Estadual" deste Relatório.

e) Demonstrativo do Resultado Nominal – Anexo 5 (LRF, art.53, inc. III)

Verifica-se, pelo demonstrativo de Resultado Nominal apurado pelo TCEES, que a Dívida Fiscal Líquida apurada até 31 de dezembro de 2014, foi na ordem de R\$ 2.605.983.389,72 e, destaca-se que, na comparação da dívida fiscal líquida de 2014 com a dívida fiscal líquida do exercício anterior, pode-se constatar um aumento no montante da dívida, correspondente ao valor de R\$ 751.496.641,81.

A Meta Anual de Resultado Nominal, prevista no Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) para o exercício em referência, foi fixada no valor positivo de R\$ 1.381.352.000,00, indicando uma expectativa de crescimento da dívida fiscal líquida do Estado em 2014. A realização, contudo, demonstrou um aumento, porém em magnitude menor ao esperado da dívida fiscal líquida no exercício de 2014.

f) Demonstrativo do Resultado Primário – Anexo 6 (LRF, art. 53, inc. III)

No Demonstrativo de Resultado Primário, destacamos que a Meta Fiscal de Resultado Primário estabelecida na Lei nº 10.067/2013 (Lei de Diretrizes Orçamentárias), não foi atingida. O Poder Executivo alcançou, no citado exercício, Déficit Primário de R\$ 494.585.752,78, ultrapassando em 5% a meta fixada na LDO, que, para 2014, definiu déficit de R\$ 471.020.000,00. Contudo, cabem as seguintes considerações:

- O Poder Legislativo autorizou por meio da LDO a meta deficitária para o resultado primário do exercício 2014 no montante de R\$ 471.020.000,00;
- Destacamos que a diferença em 5% da meta fixada na LDO, ocorrida entre a meta estabelecida e o resultado primário alcançado, no montante de R\$ 23.565.752,70, corresponde a 0,17% do total da Receita Primária do exercício;
- Para fins do art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal, constatou-se que, até o 5º bimestre, os Resultados Primários apurados se enquadravam dentro do

parâmetro estabelecido pela meta fiscal, indicando que a Receita Primária realizada comportaria o cumprimento da meta estabelecida na LDO;

- Constatou-se que quase a totalidade da despesa de capital é proveniente das despesas de investimento, no montante de R\$1.872.417.155,44 (99,22% do total). Desse montante, verifica-se que parte foi financiada com recursos das operações de crédito, no valor de R\$855.352.694,27. Ressalta-se que a realização de investimentos públicos (despesa primária) financiados com recursos originados da contratação de operações de crédito (receitas financeiras – não primárias) tem reflexos no desempenho fiscal, em especial, quanto à meta de resultado primário, pois, de um lado, não há um aumento da receita primária total, mas, por outro, verifica-se que a realização desses investimentos são integralmente considerados no cômputo da despesa total;

- Na despesa total empenhada, foram incorporados os créditos adicionais por superávit financeiro de exercícios anteriores no montante de R\$ 1,171 milhões, ou seja, despesas que não utilizaram as fontes de receitas do exercício de 2014 e que, portanto, não decorre do esforço fiscal do exercício financeiro em análise. Como os créditos adicionais não são deduzidos das despesas primárias, a incorporação desses créditos adicionais traz efeitos negativos ao resultado primário, no conceito da LDO. Se o resultado primário fosse calculado desconsiderando a despesa com os créditos adicionais abertos por superávit financeiro, o valor apurado representaria um superávit primário na ordem de R\$676,6 milhões, que representaria um incremento de 243% acima da meta inicialmente prevista da Lei de Diretrizes Orçamentárias;

- Os limites legais estabelecidos pela LRF são parâmetros estruturais, que não devem ser desrespeitados em nenhuma hipótese. Sua violação indica comprometimento direto da responsabilidade fiscal. As metas fiscais, em contraposição, apontam níveis ótimos a serem perseguidos de acordo com a conjuntura;

- Considerando o resultado nominal verificado no exercício indicando o incremento da dívida fiscal líquida em nível inferior ao legalmente autorizado, torna-se possível a formação de um juízo de que o resultado primário deficitário acima (em 5%) daquele previsto na Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2014, *por si só*, não representa evidência apta para caracterizar uma insuficiência de desempenho fiscal do ente estatal.

g) Demonstrativos dos Restos a Pagar por Poder e Órgão – Anexo 7 (LRF, art. 53, inc. V)

Os saldos a pagar até o 6º bimestre de 2014, relativos à RAP Processados e Não Processados Liquidados e RAP Não-Processados, foram respectivamente nos montantes de R\$ 40.032.222,16 e R\$ 10.446.502,49, incluídos os valores de RAP intraorçamentários.

h) Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – Anexo 8 (Lei nº 9.394, de 20/12/96)

Este anexo do Relatório Resumido de Execução será tratado no Capítulo 6 - Limites Constitucionais, deste Relatório.

i) Demonstrativo das Receitas de Operações de Crédito e Despesas de Capital - Anexo 9 (LRF, art. 53, § 1º, Inc. I)

O montante executado das despesas de capital líquidas, no valor de R\$ 2.115.668.544,73, manteve-se acima das receitas de operações de crédito realizadas, que foram na ordem de R\$ R\$ 855.352.694,27, verificando-se o cumprimento deste dispositivo legal.

j) Demonstrativo da Projeção Atuarial do Regime Próprio de Previdência dos Servidores – Anexo 10 (LRF, art. 53, § 1º, inciso I)

Este anexo do Relatório Resumido de Execução será tratado no Capítulo 7 – Previdência Estadual, deste Relatório.

k) Demonstrativo da Receita de Alienação de Ativos e Aplicação dos Recursos - Anexo 11 (LRF, art. 53, § 1º, inciso III)

Na avaliação do cumprimento desse demonstrativo, foi apurado um montante de R\$ 2.086.218,03, referente às receitas de capital provenientes da alienação de ativos, e, de acordo com informação em nota explicativa na publicação deste

anexo, encontram-se em disponibilidades financeiras (banco), não tendo sido gastos com tais recursos.

l) Demonstrativo da Receita de Impostos Líquida e das Despesas Próprias com Ações e Serviços Públicos de Saúde - Anexo 12 (E.C. nº 29)

Este anexo do Relatório Resumido de Execução será tratado no Capítulo 6 – Limites Constitucionais, deste Relatório.

m) Demonstrativo das Parcerias Público-Privadas – Anexo 13 (Lei 11.079, de 30/12/2004, arts. 22 e 28)

No demonstrativo publicado para o 6º bimestre de 2014, constam valores declarados pelo Estado sobre compromissos de despesas derivadas de parcerias público-privadas estimadas com base no contrato nº 019/2013, registrando que foram executadas despesas no exercício de 2014 no valor de R\$ 5.422.627,00, correspondente a 0,05% da Receita Corrente Líquida, portanto dentro do limite estabelecido

n) Demonstrativo Simplificado do Relatório Resumido da Execução Orçamentária - Anexo 14 (LRF, art.48)

Em análise ao presente demonstrativo, verifica-se que os valores estão compatíveis e sintetizam as informações prestadas nos demais demonstrativos.

#### **10.5.2 RELATÓRIO GESTÃO FISCAL – RGF**

A análise dos Relatórios de Gestão Fiscal dos Poderes e Órgãos, relativos ao exercício de 2014, permite-nos concluir que:

- todos os Poderes/Órgãos referidos no artigo 20 da LRF publicaram integralmente seus respectivos relatórios de gestão fiscal, em obediência às orientações da 5ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais, parte IV, e ao disposto no artigo 55 da Lei de Responsabilidade Fiscal
- todos os Poderes/Órgãos referidos no artigo 20 da LRF publicaram seus respectivos relatórios dentro do prazo estabelecido pelo artigo 55, §2º, da Lei Complementar 101, qual seja, até trinta (30) dias após o encerramento do quadrimestre.
- todos os Poderes/Órgãos referidos no artigo 20 da LRF encaminharam os Relatórios de Gestão Fiscal ao TCEES dentro do prazo estabelecido pelo artigo 3º da Resolução TC-162/01, qual seja, até 35 (trinta e cinco) dias após o encerramento do período a que corresponder, com exceção do Poder Executivo, no 1º quadrimestre e do Poder Judiciário no 3º quadrimestre, os quais encaminharam os respectivos Relatórios de Gestão Fiscal um dia após o encerramento do prazo, não prejudicando, entretanto, as análises dos respectivos Relatórios.
- os demonstrativos do relatório de gestão fiscal publicado pelos Poderes e Órgãos referidos no artigo 20 da LRF e o referente ao Ente Estadual, apresentam todas as assinaturas exigidas pelo artigo 54 da LRF.
- os relatórios de análise dos RGFs, elaborados pela 9ª Secretaria de Controle Externo, apresentaram, em alguns demonstrativos, algumas divergências entre os valores apurados pelo Tribunal de Contas do Estado e os publicados pelos Poderes/Órgãos Estaduais. Conforme entendimento daquela Secretaria, essas divergências não chegam a consubstanciar um prejuízo ao erário ou grave infração à norma legal.
- partir de janeiro de 2014, com a entrada em operação do novo Sistema Integrado de Gestão das Finanças Públicas do Espírito Santo, houve uma redução temporária na comparabilidade das informações do Estado de 2013 para 2014 como resultado da aplicação prospectiva de uma nova norma contábil-financeira, qual seja, a convergência da contabilidade pública aos padrões internacionais de Contabilidade.
- em 2014, o Estado do Espírito Santo (Ente Consolidado) aplicou 53,91% (R\$ 6.361.005.038,27) da RCL em Despesa com Pessoal, respeitando o limite máximo de 60% disposto no inciso II do artigo 19 da Lei de Responsabilidade Fiscal (R\$ 7.078.973.174,61), o limite prudencial (57%) estabelecido no parágrafo único do artigo 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal (R\$ 6.725.024.515,88), e o "limite" de alerta (54%), disposto no inciso II do § 1º do artigo 59 da Lei de Responsabilidade Fiscal (R\$ 6.371.075.857,15).

- em 2014, o Poder Executivo estadual aplicou 44,82% (R\$ 5.288.335.391,06) da RCL em despesa com pessoal, respeitando o limite legal de 49% (R\$ 5.781.161.425,93) estabelecido para o Poder Executivo estadual, em consonância com o artigo 20, inciso II, alínea "c", da LRF, e o limite prudencial de 46,55% (R\$ 5.492.103.354,63), em conformidade com o § único do artigo 22 da LRF. Contudo, encontra-se acima do "limite" de Alerta de 44,10% (R\$ 5.203.045.283,34), conforme disposto no inciso II do § 1º do artigo 59 da LRF. Registre-se que foi encaminhado "Alerta" ao Poder Executivo no 2º quadrimestre, conforme Processo TC-9144/2014 (Decisão TC-1265/2015 - Plenário), e na análise do Relatório de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre de 2014, foi recomendada a emissão de "Alerta", conforme Processo TC - 1591/2015.
- em 2014, a Assembleia Legislativa estadual aplicou 1,18% (R\$ 139.363.377,42) da RCL em despesa com pessoal, respeitando o limite legal de 1,70% (R\$ 200.570.906,61) estabelecido para a Assembleia Legislativa estadual em consonância com o artigo 20, inciso II, alínea "a", da LRF, o limite prudencial de 1,615% (R\$ 190.542.361,28), em conformidade com o § único do artigo 22 da LRF, bem como o "Limite" de Alerta de 1,53% (R\$ 180.513.815,95), disposto no inciso II do § 1º do artigo 59 do mesmo diploma legal.
- em 2014, o Tribunal de Contas do Estado aplicou 0,817% (R\$ 96.389.870,19) da RCL em despesa com pessoal, respeitando o limite legal de 1,30% (R\$ 153.377.752,12) estabelecido para o Tribunal de Contas do Estado, em consonância com o artigo 20, inciso II, alínea "a", da LRF, o limite prudencial de 1,235% (R\$ 145.708.864,51), em conformidade com o § único do artigo 22 da LRF, bem como o "Limite" de Alerta de 1,17% (R\$ 138.039.976,90), disposto no inciso II do § 1º do artigo 59 do mesmo diploma legal.
- em 2014, o Poder Judiciário estadual aplicou 5,44% (R\$ 642.032.803,81) da RCL em despesa com pessoal, respeitando o limite legal de 6,00% (R\$ 707.897.317,46) estabelecido para o Poder Judiciário estadual, em consonância com o artigo 20, inciso II, alínea "b", da LRF, bem como o limite prudencial de 5,70% (R\$ 672.542.451,59), em conformidade com o § único do artigo 22 da LRF. Contudo, encontra-se acima do "limite" de Alerta de 5,40% (R\$ 637.107.585,71), conforme disposto no inciso II do § 1º do artigo 59 da LRF. Registre-se que foi encaminhado "Alerta" ao Poder Judiciário no 3º quadrimestre, conforme fls. 56/57 do Processo TC-1715/2015 (Decisão TC - 1261/2014 - Plenário).
- em 2014, o Ministério Público estadual aplicou 1,65% (R\$ 194.883.595,79) da RCL em despesa com pessoal, respeitando o limite legal de 2,00% (R\$ 235.965.772,49) estabelecido para o Ministério Público estadual, em consonância com o artigo 20, inciso II, alínea "d", da LRF, o limite prudencial de 1,90% (R\$ 224.167.483,86), em conformidade com o § único do artigo 22 da LRF, bem como o "Limite" de Alerta de 1,80% (R\$ 212.369.195,24), disposto no inciso II do § 1º do artigo 59 do mesmo diploma legal.
- a evolução do percentual da Despesa com Pessoal do Estado e a evolução da Receita Corrente Líquida nos últimos dez anos demonstra que o percentual da Despesa com Pessoal saiu do patamar de 38,39% em 2005 e alcançou 53,91% em 2014, elevando o percentual da despesa com pessoal em 15,52%.
- na comparação com os demais Estados da região sudeste, verifica-se que o Estado do Espírito Santo ocupa a 1ª posição dentre os Estados do sudeste que tiveram maior comprometimento da RCL com gastos de pessoal em 2014.
- a Dívida Consolidada Líquida – DCL, apurada pelo TCEES ao final do exercício de 2014, apresentou um montante de R\$ 3.182.321.111,88, correspondendo a 26,97% da RCL, ficando, assim, abaixo do limite estabelecido pelo Senado Federal (Resolução 40/2001), que é de até 200% da RCL. Apresentou, também, a Dívida Consolidada Líquida Previdenciária no montante de R\$ 479.054.734,292, negativa.

- o Anexo de Metas Fiscais constante da LDO estabeleceu uma meta da Dívida Consolidada Líquida para 2014, em valores correntes, no montante de R\$ 4.844.031.000,00, indicando uma expectativa de crescimento da Dívida Consolidada Líquida do Estado no exercício. A realização, contudo, evidenciou uma Dívida Consolidada Líquida no valor de R\$ 3.182.321.111,88, ao final de 2014, portanto, valor inferior a meta estabelecida na LDO.
- o percentual da Dívida Consolidada Líquida (DCL) sobre a RCL apresentou redução significativa no período de 2005 a 2009 e um crescimento entre 2010 e 2014, chegando ao patamar de 26,97% em 2014
- na comparação com os demais Estados da Federação, verifica-se que o Estado do Espírito Santo ocupa a 23ª posição dentre os Estados que tiveram maior percentual da Dívida Consolidada Líquida sobre a RCL.
- as Garantias concedidas pelo Tesouro Estadual até o 3º quadrimestre de 2014 foi de 0,17% da Receita Corrente Líquida, estando, portanto, abaixo do limite de 22% da RCL, fixado pela Resolução nº 43/2001 e suas alterações.
- na comparação com os demais Estados da região sudeste, verifica-se que o Estado do Espírito Santo ocupa a terceira posição dentre os Estados do sudeste que tiveram maior percentual de Garantias e Contragarantias de Valores sobre a RCL, denotando uma situação favorável para o Estado.
- as Operações de Crédito Internas e Externas, apuradas pelo TCEES ao final do exercício de 2014, apresentaram o montante de R\$ 755.466.815,45, o que corresponde a 6,40% da RCL apurada no período, estando, portanto, abaixo do limite máximo de 16% estabelecido pela Resolução nº 43/2001, artigo 7º, do Senado Federal.
- não houve Operações de Crédito por Antecipação de Receita Orçamentária - ARO no exercício de 2014.
- somando os valores não sujeitos ao limite para fins de contratação, na ordem de R\$ 99.885.878,82, aos valores sujeitos ao limite (R\$ 755.466.815,45), obtêm-se um valor total de R\$ 855.352.694,27 a ser considerado para contratação de novas operações de crédito, valor esse que representa 7,25% da RCL.
- no exercício de 2014 as operações de crédito contratadas pelo Estado apresentou uma leve redução de 6,96% em 2013 para 6,40% em 2014.
- na comparação com os demais Estados da região sudeste, verifica-se que o Estado do Espírito Santo ocupa a 2ª posição dentre os Estados do sudeste que tiveram maior percentual das Operações de Créditos sobre a RCL, ficando atrás, somente, do Estado do Rio de Janeiro.
- em relação à Disponibilidade de Caixa, verifica-se que todos os Poderes/Órgãos relacionados no art. 20 da LRF possuíam liquidez para arcar com seus compromissos financeiros do exercício 2014, tanto para os recursos vinculados quanto para os não vinculados.
- os Demonstrativos dos Restos a Pagar dos Poderes/Órgãos relacionados no art. 20 da LRF evidenciam que as obrigações a serem cumpridas no exercício seguinte (2015), inscritas em restos a pagar não processados do exercício em análise, têm suficiente disponibilidade de caixa no exercício em análise (2014).
- o Demonstrativo Simplificado constante do Relatório de Gestão Fiscal de cada Poder, Órgão relacionado no art. 20 da LRF e do Ente Estadual (consolidado), relativo ao 3º quadrimestre de 2014, apresenta, de forma resumida, todos os demonstrativos que compõem o RGF.
- em 2014, a análise da transparência na gestão fiscal foi realizada nos Relatórios de Gestão Fiscal (RGF) dos Poderes e Órgãos relacionados no art. 20 da LRF no 3º quadrimestre (Processo TC-1591/2015, TC-1211/2015, TC-2324/2015, TC-1715/2015 e TC-1281/2015), tomando por base o conteúdo disponibilizado pelos Poderes e Órgãos nos seus respectivos sites de transparência, constatando que ainda há necessidade de aperfeiçoamento no nível de informação e de acesso oferecido nos portais de transparência. Contudo, houve um avanço no nível de informações disponíveis em comparação

com a análise anterior (2013). Especificamente quanto ao Poder Executivo, recomendou-se que o Relatório de Gestão Fiscal Consolidado do Estado (RGF) fosse divulgado no Portal da Transparência do Governo do Estado do Espírito Santo.

## 10.6 LIMITES CONSTITUCIONAIS

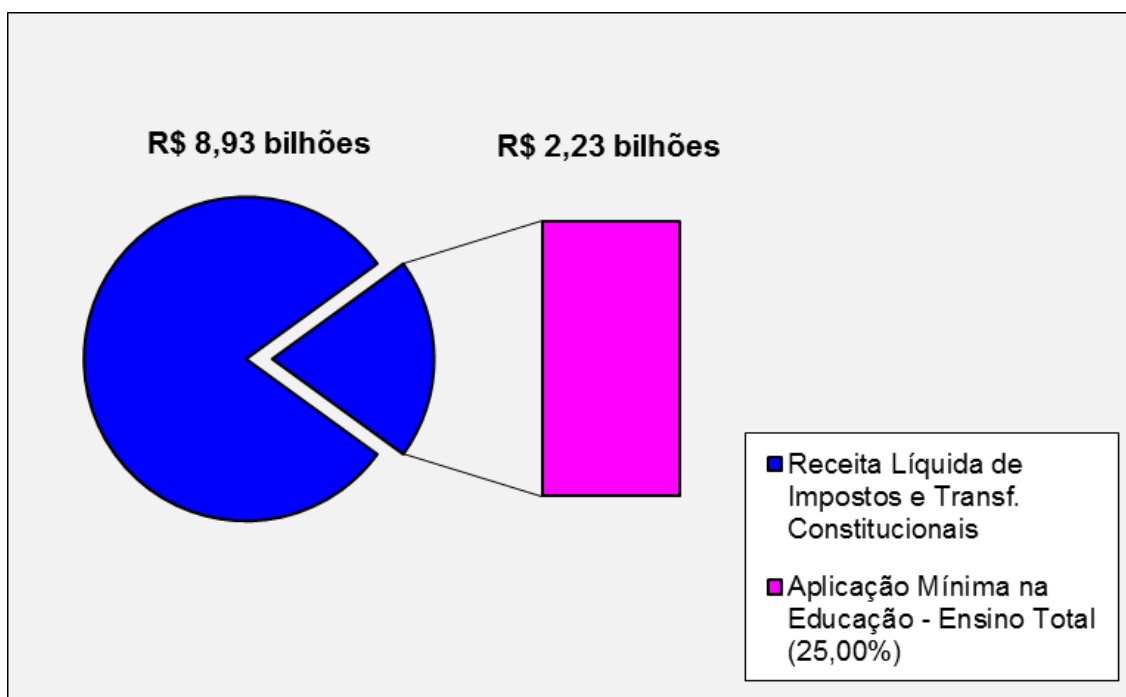
### 10.6.1 EDUCAÇÃO

Do exposto, a Comissão Técnica das Contas do Governo Estadual, responsável pela análise do cumprimento dos limites constitucionais de educação, tem a concluir que:

#### Aplicação Efetiva com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Total

Quanto à aplicação com a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (Ensino Total), constata-se que o Governo do Estado deveria aplicar, no mínimo, a importância de R\$ 2.231.461.809,35 (dois bilhões, duzentos e trinta e um milhões, quatrocentos e sessenta e um mil, oitocentos e nove reais e trinta e cinco centavos) correspondentes a 25,00% das receitas líquidas de impostos e das transferências constitucionais. Entretanto, em face dos exames, verifica-se uma aplicação de R\$ 2.637.382.109,30 (dois bilhões, seiscentos e trinta e sete milhões, trezentos e oitenta e dois mil, cento e nove reais e trinta centavos) equivalentes a 29,55% da referida base de cálculo.

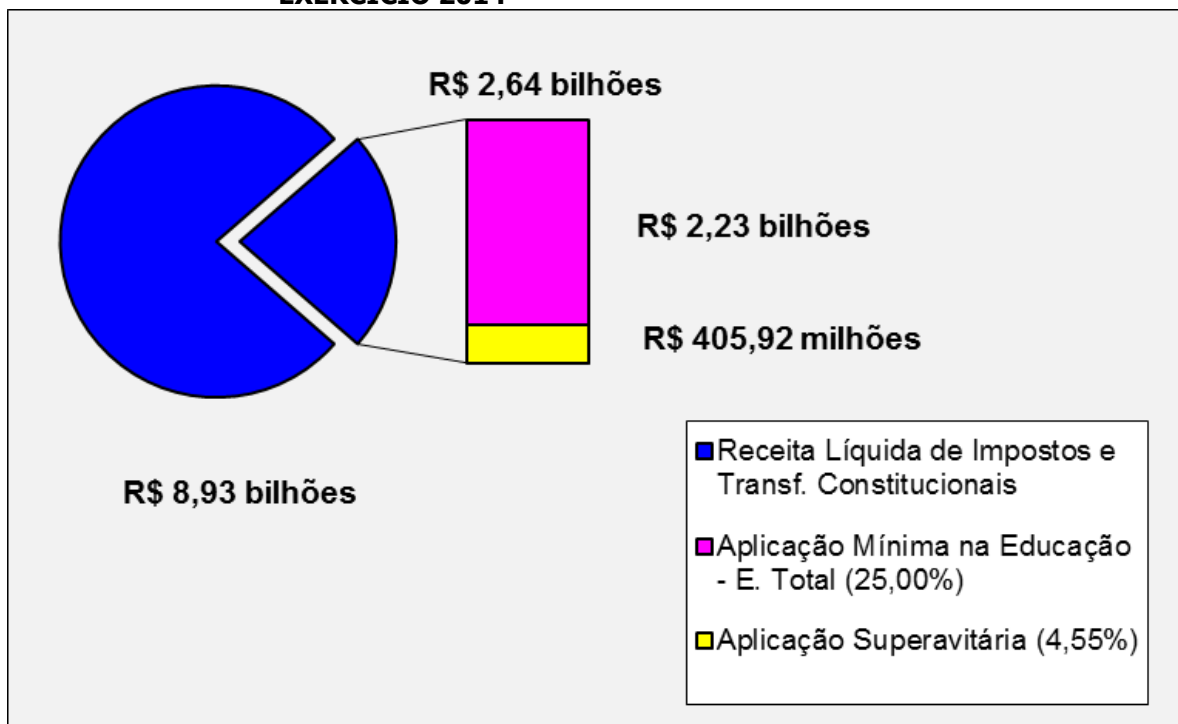
#### LIMITE CONSTITUCIONAL DE APLICAÇÃO NA EDUCAÇÃO ENSINO TOTAL – EXERCÍCIO 2014



**Fontes: Processo TC1590/2015 - RREO 6º Bim 2014.**

Em resumo, o Governo do Estado aplicou na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (Ensino Total), no exercício de 2014, a importância a maior de R\$ 405.920.299,95 (quatrocentos e cinco milhões, novecentos e vinte mil, duzentos e noventa e nove reais e noventa e cinco centavos), além do mínimo legalmente exigido, equivalente ao percentual superavitário de 4,55% da receita líquida de impostos e transferências constitucionais.

**VALOR APLICADO NA EDUCAÇÃO – ENSINO TOTAL  
EXERCÍCIO 2014**



**Fontes: Processo TC1590/2015 - RREO 6º Bim 2014.**

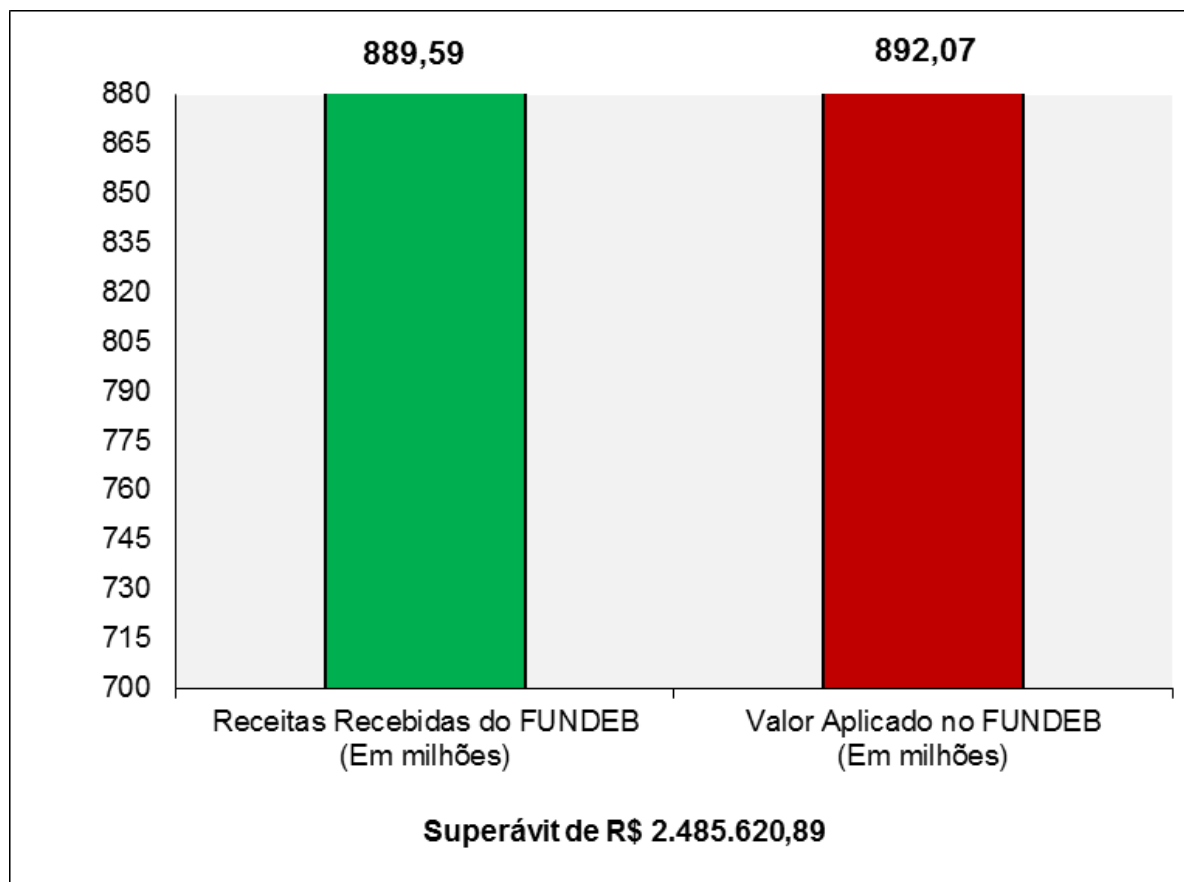
Dessa forma, ao aplicar 29,55% das receitas provenientes de impostos e das transferências constitucionais na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (Ensino Total) fica evidenciado que o Governo do Estado cumpriu o que determina o artigo 212, caput, da Constituição da República e o artigo 69 da Lei Federal nº 9.394/96 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional).

**Aplicação Efetiva dos Recursos do FUNDEB com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino**

Ao Governo do Estado caberia a aplicação mínima no FUNDEB do montante de R\$ 889.589.375,31 (oitocentos e oitenta e nove milhões, quinhentos e oitenta e nove mil, trezentos e setenta e cinco reais e trinta e um centavos), correspondentes a 100,00% das receitas recebidas do FUNDEB.

Constatou-se uma aplicação efetiva no exercício de 2014 de R\$ 886.113.600,04 (oitocentos e oitenta e seis milhões, cento e treze mil, seiscentos reais e quatro centavos), equivalentes a 99,61% dessa mesma base de cálculo, e o saldo financeiro de R\$ 5.961.396,16 (cinco milhões, novecentos e noventa e um mil, trezentos e noventa e seis reais e dezesseis centavos), na abertura de crédito suplementar no primeiro trimestre de 2015, demonstrando uma aplicação total no FUNDEB da ordem de R\$ 892.074.996,20 (oitocentos e noventa e dois milhões, setenta e quatro mil, novecentos e noventa e seis reais e vinte centavos), superavitária em 0,28% às receitas recebidas do FUNDEB.

**APLICAÇÃO DE RECURSOS DO FUNDEB  
EXERCÍCIO 2014 E PRIMEIRO TRIMESTRE 2015**



**Fontes: Processo TC1590/2015 - RREO 6º Bim 2014 - Dec. Estadual nº 404-S de 25/02/2015.**

Note-se, que o montante de R\$ 5.961.396,16 aplicado no primeiro trimestre de 2015, referente ao exercício de 2014, deverá ser expurgado da análise das contas do exercício de 2015, a se realizar em 2016.

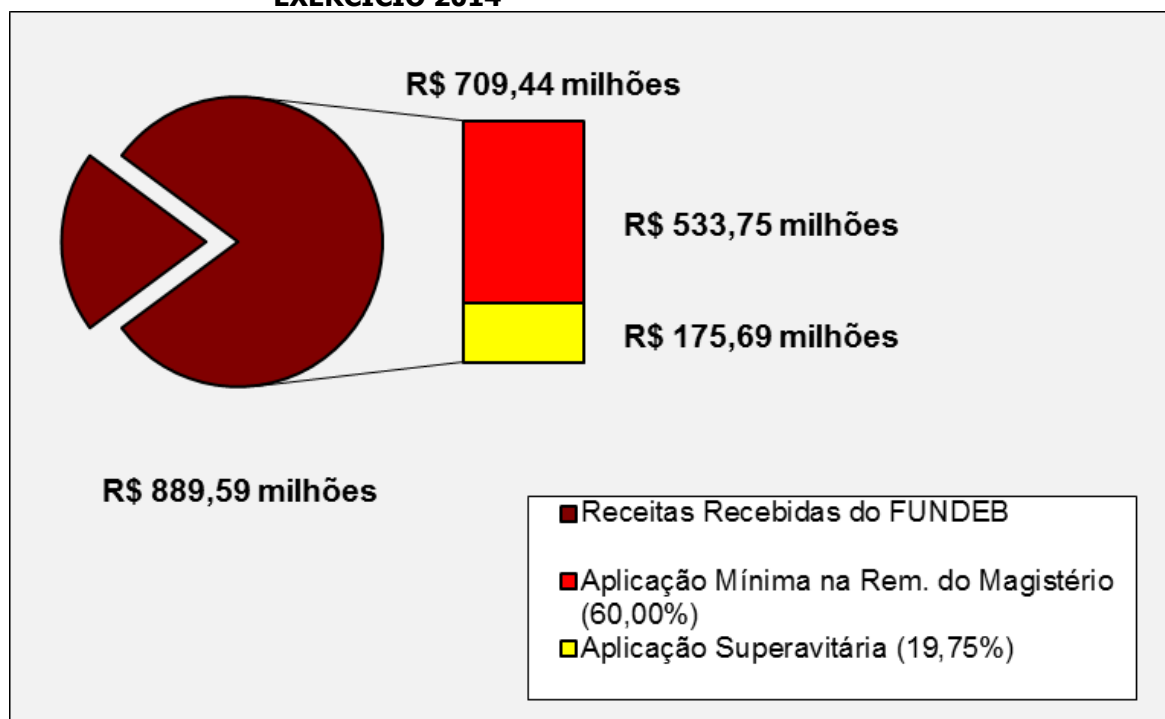
Dessa forma, fica evidenciado que o Governo do Estado, no exercício de 2014, cumpriu o que determina o artigo 21 da Lei Federal nº 11.494, de 20/06/2007.

**Aplicação Efetiva com a Remuneração dos Profissionais do Magistério**

Com relação à aplicação do percentual legal mínimo de 60% da receita proveniente da cota-parte do FUNDEB na remuneração dos profissionais do magistério, verifica-se que o Governo do Estado deveria aplicar o montante de R\$ 533.753.625,19 (quinhentos e trinta e três milhões, setecentos e cinquenta e três mil, seiscentos e vinte e cinco reais e dezenove centavos). Todavia, constata-se uma aplicação de R\$ 709.441.898,14 (setecentos e nove milhões, quatrocentos e quarenta e um mil, oitocentos e noventa e oito reais e catorze centavos), equivalentes ao percentual de 79,75%, resultando uma aplicação superavitária de R\$ 175.688.272,95 (cento e setenta e cinco milhões, seiscentos e oitenta e oito mil, duzentos e setenta e dois reais e noventa e cinco centavos), equivalentes ao percentual excedente de 19,75% das receitas recebidas do FUNDEB.



**APLICAÇÃO COM A REMUNERAÇÃO DO MAGISTÉRIO  
EXERCÍCIO 2014**



**Fontes: Processo TC1590/2015 - RREO 6º Bim 2014.**

Assim, face à legislação aplicável à espécie, constata-se que o Governo Estadual cumpriu plenamente o limite prescrito no artigo 60, inciso XII do caput, dos ADCT c/c o artigo 22 da Lei Federal nº 11.494/2007.

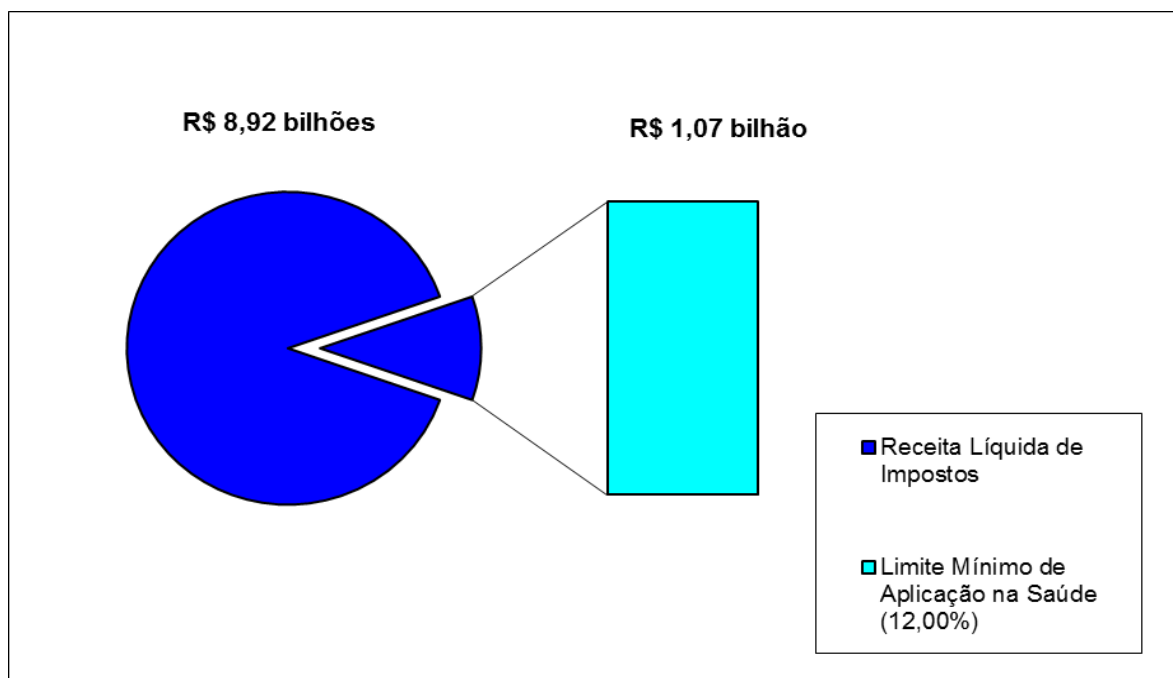
**10.6.2 SAÚDE**

Do exposto, a Comissão Técnica das Contas do Governo Estadual, responsável pela análise do cumprimento dos limites constitucionais de Saúde, tem a concluir que:

**Aplicação Efetiva com Ações e Serviços Públicos de Saúde**

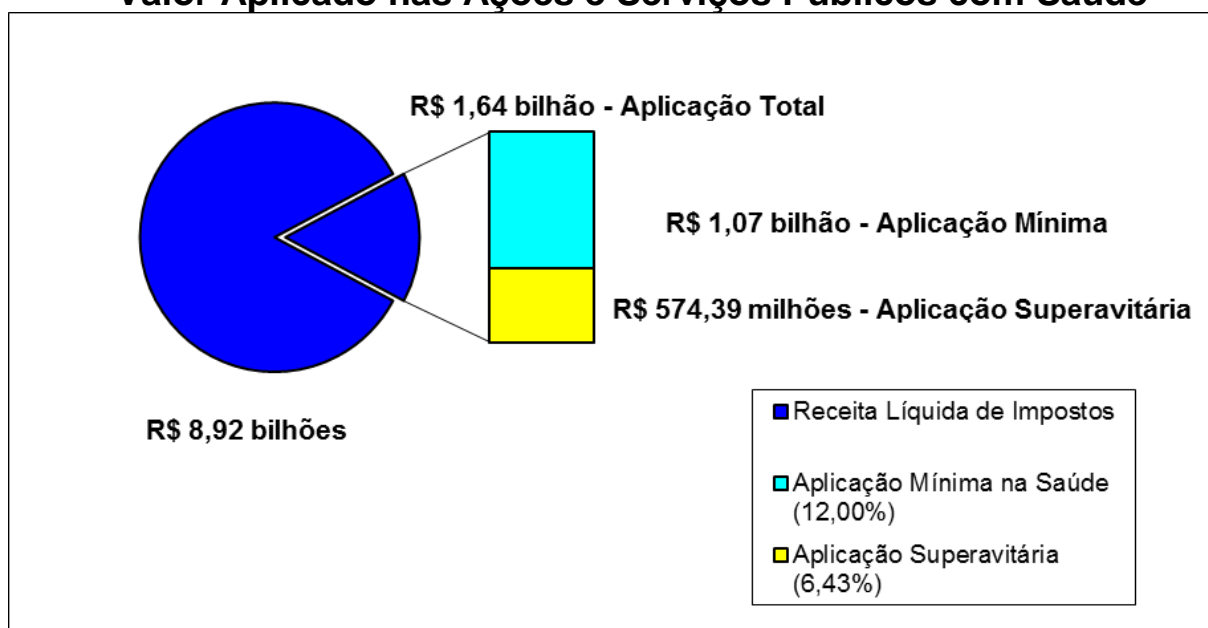
Quanto à aplicação com Ações e Serviços Públicos de Saúde, constata-se que o Governo do Estado deveria aplicar, no mínimo, a importância de R\$ 1.071.101.668,49 (um bilhão, setenta e um milhões, cento e um mil, seiscentos e sessenta e oito reais e quarenta e nove centavos), correspondentes a 12,00 % das receitas líquidas de impostos e das transferências constitucionais. Entretanto, em face dos exames, verifica-se uma aplicação de R\$ 1.645.495.665,60 (um bilhão, seiscentos e quarenta e cinco milhões, quatrocentos e noventa e cinco mil, seiscentos e sessenta e cinco reais e sessenta centavos), equivalente a 18,43 % da mesma base.

### Limite Constitucional de Aplicação com Ações e Serviços Públicos de Saúde



Em resumo, o Governo do Estado aplicou em Ações e Serviços Públicos de Saúde, no exercício de 2014, a importância a maior de R\$ 574.393.997,11 (quinhentos e setenta e sete milhões, duzentos e noventa e oito mil, seiscentos e vinte e um reais, oitenta e seis centavos), além do mínimo legalmente exigido, equivalente ao percentual superavitário de 6,43 % da Receita Líquida de Impostos e Transferências Constitucionais.

### Valor Aplicado nas Ações e Serviços Públicos com Saúde



Dessa forma, ao aplicar 18,43 % das receitas provenientes de impostos e das transferências constitucionais em Ações e Serviços Públicos de Saúde, ficou evidenciado que o Governo do Estado cumpriu o que determina o artigo 198, §

2º, inciso II e § 3º, inciso I, da Constituição da República, regulamentado pelo artigo 6º da Lei Complementar nº 141/2012.

### **10.7 PREVIDÊNCIA ESTADUAL**

A gestão previdenciária do Estado do Espírito Santo é efetuada com a segregação da massa de segurados em dois fundos de previdência: Fundo Financeiro e Fundo Previdenciário, conforme a LC nº 282/04.

O Estado do ES instituiu a Previdência Complementar, normatizada pela Lei Complementar nº 711, de 02 de setembro de 2013, autorizando o Poder Executivo a criar uma entidade fechada de previdência complementar, de natureza pública, estruturada na forma de fundação de direito privado sem fins lucrativos e dotada de autonomia administrativa, financeira e gerencial, que teria como objetivo administrar os planos de previdência complementar para os servidores estaduais, nos termos das Leis Complementares Federais nº 108 e 109, ambas de 29 de maio de 2001.

Apesar da Emenda Constitucional nº 41/2003 e a LC 282/04 terem vedado a existência de mais de uma unidade gestora do RPPS no Estado, o Instituto de Previdência dos Servidores do Estado do Espírito Santo (IPAJM), ainda não responde integralmente pela gestão previdenciária estadual.

Segundo informações do balanço atuarial relativo ao plano previdenciário, as Provisões Matemáticas Previdenciárias na data-base de 2014, que corresponde aos recursos necessários para garantir os pagamentos dos benefícios estabelecidos pelo Plano Previdenciário, por intermédio da diferença entre valor atual dos encargos assumidos pela Entidade em relação aos beneficiários de aposentadorias e pensões, e o valor atual das contribuições que por eles venham a ser recolhidas aos cofres do Fundo Previdenciário, referem-se ao montante de R\$ 819.017.636,65.

As reservas matemáticas do plano previdenciário foram no montante de R\$ 1.344.142.832,31, representando então os valores provisionados pela unidade gestora do RPPS para que seja possível honrar os compromissos sob sua responsabilidade. Como o fundo previdenciário é no momento superavitário e o montante de benefícios concedidos ainda não é expressivo quanto à cobertura financeira de segurados, existe nessa condição, uma sobra financeira provisionada de valor da reserva técnica em relação às Provisões Matemáticas Previdenciárias apuradas (somatório de benefícios concedidos e a conceder, dentre outras provisões).

Já no balanço atuarial elaborado para o plano financeiro, as Reservas Matemáticas foram no valor de R\$ 73.001.973,77, sendo também provisionados no mesmo valor (Provisões Matemáticas Previdenciárias), para que seja possível honrar os compromissos sob sua responsabilidade. Sendo o fundo financeiro deficitário, a reserva técnica de ativos financeiros, advinda de contribuições previdenciárias e de aportes financeiros, foi constituída no mesmo montante de benefícios concedidos provisionados.

Em relação à projeção atuarial de receitas e despesas previdenciárias do Plano Financeiro, para o período de 2015 a 2090, pode-se observar uma situação de desequilíbrio atuarial (receitas previdenciárias menores que despesas previdenciárias) até 2075, quando, a partir desse ano, configura-se uma expectativa de equilíbrio previdenciário. Segundo essa projeção para a geração atual de servidores, constata-se visualmente que a tendência de queda das despesas previdenciárias, a partir de 2035, em vista da proximidade de extinção da massa atual de segurados do Fundo Financeiro, foi determinante para esta projeção futura de equilíbrio atuarial até 2090.

Já em relação às projeções atuariais do Plano Previdenciário, das receitas e despesas previdenciárias até 2090, observa-se uma situação de equilíbrio atuarial, contrária ao Plano Financeiro, com o dimensionamento ascendente de receitas previdenciárias. Visualiza-se também um comportamento estável dos montantes relativos às despesas previdenciárias relativas ao Plano Previdenciário.

Conforme verificação das informações previdenciárias disponibilizadas no Relatório Resumido de Execução Orçamentárias (RREO) - Demonstrativos das Despesas e Receitas Previdenciárias – Anexo 4 (L.R.F., art. 53, inciso II), relativo ao 6º bimestre de 2014, com valores acumulados de 2014, no Plano Previdenciário (atualmente superavitário), as Receitas e Despesas Previdenciárias orçamentárias foram, respectivamente, nos valores de R\$ 407.022.069,32 e R\$ 3.098.924,86, verificando-se a ocorrência de Superávit relativo ao Plano Previdenciário no montante de R\$ 403.923.144,46.

Já em relação aos valores apurados para o Plano Financeiro (atualmente deficitário), as Receitas e Despesas Previdenciárias orçamentárias publicadas pelo Poder Executivo foram, respectivamente, nos valores de R\$ 638.976.462,89 e R\$ 2.086.585.774,09. Portanto, a verificação do Resultado Previdenciário no período analisado (6º bimestre de 2014), apresentou déficit relativo ao Plano Financeiro no montante de R\$ 1.447.609.311,20.

No que se refere à Dívida Consolidada Líquida Previdenciária (RREO, Demonstrativo do Resultado Nominal - Anexo 5, L.R.F., art. 53, inciso III), calculada a partir da dedução dos valores referentes à Disponibilidade de Caixa Bruta, aos Investimentos e aos Demais Haveres Financeiros, líquidos dos Restos a Pagar Processados do Regime Previdenciário, destaca-se que, para o 6º bimestre de 2014, apresentou o valor negativo de R\$ 539.465.852,96, significando que, para o cálculo do saldo líquido do endividamento previdenciário, o total dos valores referentes à Disponibilidade de Caixa Bruta, mais os Investimentos e Demais Haveres Financeiros, líquidos dos RAP Processados do Regime Previdenciário, foi superior ao total da Dívida Consolidada Previdenciária apresentada. Dessa forma, a compreensão do resultado fiscal líquido previdenciário, apesar de ser negativo, implica que as disponibilidades financeiras foram superiores à Dívida Consolidada Previdenciária e aos Passivos Reconhecidos.

A Carteira de Investimentos do ES-PREVIDÊNCIA, referente à 31/12/2014, possui R\$ 1.362.436.812,42 em aplicações no segmento de renda fixa e R\$ 67.072.159,81 aplicados no segmento de renda variável, perfazendo o montante total investido de R\$ 1.429.508.972,23.

Em relação aos investimentos previdenciários, o IPAJM tinha o objetivo de buscar rentabilizar seus ativos a taxas próximas da sua meta atuarial (taxa real de juros de 6% a.a.) e, para 2014, a Meta Atuarial atingiu 12,79%, em função da rentabilidade acumulada ao longo do ano. A rentabilidade alcançada com os investimentos dos ativos financeiros dos Fundos foi de 12,25 % no ano de 2014, ficando dessa forma, muito próxima do parâmetro de referência que é a Meta Atuarial atingida (12,79%).

Em verificação ao gerenciamento do portfólio de aplicações financeiras, no segmento de renda fixa, observa-se que 95,3% dos recursos encontram-se aplicados em renda fixa (títulos públicos federais, fundos de investimento em renda fixa e fundos de investimento em direitos creditórios) e apenas 4,69% em renda variável (fundos de ações).

Conforme dados financeiros ainda mais detalhados, o Fundo Previdenciário alocou o maior montante (R\$ 1,34 bilhão) em aplicações, nos segmentos de renda fixa e variável, representando 93,77% do Patrimônio Líquido Previdenciário.

Em percentuais quantitativos, o fundo previdenciário responde por 93,77% dos recursos previdenciários aplicados, seguido pelo fundo financeiro, com 5,01%.

O Parecer Prévio nº 56/2014 – Plenário deste Tribunal, relativo às Contas do Governador 2013 (Processo TC nº 3068/2014) apresentou uma recomendação na temática de Previdência. Reavaliando então os resultados de 2014 pode-se considerar que foi houve uma readequação atuarial da projeção do resultado previdenciário em razão da demanda previdenciária atual.

## **10.8 SISTEMA DE CONTROLE INTERNO**

De acordo com a Instrução Normativa TC 33/2014, depreende-se que o parecer conclusivo do órgão central do sistema de controle interno sobre as contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado deve estar minimamente instruído com aspectos que dizem respeito ao cumprimento dos princípios que norteiam a Administração pública, ao esforço para a Administração atingir os objetivos que se seguem nos instrumentos de planejamento (PPA, LDO e LOA) e se executou uma gestão fiscal responsável, revelada pelo equilíbrio orçamentário e financeiro do exercício, a observância das normas constitucionais e dos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal, em especial o cumprimento do limite com operações de crédito, com as despesas com pessoal, com o saldo positivo do resultado primário, com a diminuição da dívida consolidada – comparada com a receita corrente líquida – com o cumprimento dos limites constitucionais (saúde e educação) e com o atendimento das exigências específicas de último ano de mandato do Chefe do Poder Executivo. Assim, com base nesses aspectos de natureza contábil, financeira, patrimonial e fiscal, o órgão central do sistema de controle interno está licenciado para emitir parecer sobre a prestação anual de contas oferecida pelo Governador do Estado de forma que, conclusivamente, poderia garantir a opinião de que as demonstrações financeiras consolidadas se apresentam adequadamente, adequadamente com ressalvas ou inadequadamente a posição orçamentária, financeira, patrimonial e de gestão fiscal do exercício a que se refere.

No entanto, o que se averigua no relatório apresentado pelo órgão central do sistema de controle interno do Governo do Estado é uma referência às constatações e/ou ressalvas apuradas por ocasião do exame levado a efeito nos atos e fatos administrativo-contábeis, econômico-patrimoniais e financeiros consolidados nos balanços gerais do Estado do Espírito Santo no exercício financeiro de 2014, de forma que o parecer conclusivo não atendeu o Anexo 11 da Instrução Normativa TC 33/2014, porque a equipe responsável pela elaboração do relatório de controle interno absteve-se de opinar de maneira conclusiva sobre as contas prestadas pelo Governador do Estado no exercício de 2014.

Com relação ao subitem 8.3.1.1 Verificação dos Procedimentos de Controle deste relatório, propõe-se ao Plenário a recomendação (Artigo 1º, inciso XXXVI, da Lei Complementar 621/12 c/c artigo 207, inciso V, da Resolução TC 261/13) dos responsáveis pela elaboração do relatório e parecer conclusivo emitido pelo órgão central do sistema de controle interno quanto à obrigatoriedade de avaliar todos os procedimentos de controle adotados pelo Governo do Estado, na forma do Anexo 11 da Instrução Normativa TC 33/04, por ocasião do envio ao TCEES das futuras prestações de contas.

## **10.9 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Os critérios técnicos que nortearam as presentes constatações coadunam integralmente com as disposições constitucionais e legais pertinentes à matéria, segundo disposições resolutivas e/ou decisórias emanadas do colegiado desta Corte de Contas, e encontram-se detalhadamente descritos nos itens específicos de cada assunto aqui analisado, inseridos nas diversas seções deste Relatório Técnico.

Faz-se importante ressaltar que as constatações aqui apresentadas, além do compêndio legal e resolutivo supracitado, tiveram por fundamentação documental os seguintes elementos:

- Demonstrativos elaborados pelo Governo do Estado e constantes da Prestação de Contas sob análise;
- Consultas específicas ao Sigefes, seja pertinente aos demonstrativos contábeis gerados, seja com referência aos documentos originários das transações de receitas, despesas, ativos e passivos; e
- Relatórios das fiscalizações procedidas por esta Corte de Contas, pertinentes ao exercício de 2014.

Cumpra, ainda, destacar que essas conclusões estão diretamente influenciadas pela fidedignidade e/ou impropriedades detectadas na análise contábil dos balanços gerais, cujos ajustes não tenham sido passíveis de mensuração e/ou caracterização por parte desta Comissão Técnica.

Em face do exposto, esta Comissão Técnica opina no sentido de que seja emitido Parecer Prévio à Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo pela **APROVAÇÃO** da Prestação de Contas do Governador do Estado do Espírito Santo, Sr. José Renato Casagrande, relativas ao exercício de 2014, na forma aqui apresentada, nos termos do artigo 313, inciso IV, c/c os artigos 105 e 118, caput, do Regimento Interno desta Casa (Resolução TC nº 261/2013).

Essas, Senhor Relator, Conselheiro Sérgio Manoel Nader Borges, são as observações e conclusões a que pôde chegar esta Comissão Técnica, esperando ter colocado à disposição de V.Ex.<sup>a</sup> os elementos necessários à elaboração de vosso Relatório e Voto sobre as Contas do Governador do Estado do Espírito Santo, relativas ao exercício de 2014.

Vitória, 18 de junho de 2015.

O Ministério Público Especial de Contas recebeu os autos dia **22/06/2015**, nos moldes do art. 114 do Regimento Interno desta Corte, que aduz:

**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.

Todavia, somente em **09/07/2015** exarou o parecer PPJC 3684/2015, da lavra do Procurador, Heron Carlos Gomes de Oliveira, de fls. 605/805, bem como anexou os documentos de fls. 806/1830, oportunidade em que opinou pela emissão de Parecer Prévio contrário à aprovação da Prestação de Contas Anual do Sr. José Renato Casagrande, Governador do Estado do Espírito Santo, no exercício de 2014, concluindo do seguinte modo:

### **3 CONCLUSÃO**

#### **3.1 PRELIMINAR DE MÉRITO**

Ante o exposto,

**CONSIDERANDO** as razões aduzidas por este órgão ministerial em relação à análise empreendida no Relatório Técnico das Contas do Governador do Estado do Espírito Santo RTCG 01/2015 (fl. 21 a 601);

**CONSIDERANDO** os indícios de irregularidades identificados pelo Ministério Público de Contas e pela atual gestão do Poder Executivo no exercício financeiro de 2014, cuja ausência de apuração por parte deste Tribunal de Contas, salvo melhor juízo, constitui óbice invencível à apreciação deste feito;

**CONSIDERANDO** os documentos e informações complementares requisitados por este *Parquet* de Contas à Secretaria de Estado da Fazenda<sup>2</sup> (SEFAZ) (doc. 3) e à Secretaria de Estado de Controle e Transparência<sup>3</sup> (SECONT) (doc. 4) com o propósito de coligir elementos de natureza técnica que se mostram indispensáveis ao esclarecimento dos fatos e à consequente emissão de juízo de valor por parte deste órgão ministerial;

**CONSIDERANDO** que a documentação e informações encaminhadas pela SEFAZ demonstram que a disponibilidade de caixa do Poder Executivo na fonte de recursos "**71 – Arrecadado pelo Órgão (Exceto RPPS)**", constante no Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa do Poder Executivo, considerada pelo Relatório Técnico do TCEES como contendo apenas recursos ordinários (não vinculados) (fl. 392/393<sup>4</sup>), contempla, na realidade, pelo menos em parte, recursos vinculados, a exemplo das multas previstas no art. 320 da Lei Federal 9.503/1997<sup>5</sup>, Código de Trânsito Brasileiro, arrecadadas pelo Departamento Estadual de Trânsito (DETRAN) e pelo Departamento Estadual de Estradas de Rodagem (DER), no valor total de **R\$ 71.816.285,94** (setenta e um milhões, oitocentos e dezesseis mil, duzentos e oitenta e cinco reais, e noventa e quatro centavos) (doc. 3), carecendo, portanto, de análise adicional por parte do corpo técnico do TCEES;

**CONSIDERANDO** que a documentação e informações encaminhadas pela SECONT (doc. 4) atestam a realização de suplementação orçamentária à Secretaria de Estado da Saúde (SESA) para cobertura de despesas de exercícios anteriores, no valor total de **R\$ 79.773.343,76<sup>6</sup>** (setenta e nove milhões, setecentos e setenta e três mil, trezentos e quarenta e três reais, e setenta e seis centavos), com recursos provenientes de anulação parcial da Reserva de Contingência de 2015;

**CONSIDERANDO** que as documentações complementares remetidas pela SEFAZ (doc. 3) e pela SECONT (doc. 4) também foram endereçadas pelos referidos órgãos ao Relator da prestação de contas anual do Governador, ilustre Conselheiro Sérgio Manoel Nader Borges, conforme registrado nos respectivos ofícios de encaminhamento;

**CONSIDERANDO** outros documentos analisados pelo Ministério Público de Contas, dentre os quais se destacam:

- a) Nota Técnica SECONT nº 008/2013, de 23 de abril de 2013, ressaltando a necessidade de manifestação da Procuradoria Geral do Estado acerca da legalidade da inclusão dos aportes previdenciários dos Poderes Legislativo e Judiciário, bem como do Ministério Público e do Tribunal de Contas nas despesas com pessoal do Poder Executivo (doc. 6);
- b) Parecer da Procuradoria Geral do Estado<sup>7</sup>, de 30 de maio de 2014, atestando a **ilegalidade** da inclusão dos aportes previdenciários dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e do Tribunal de Contas nas despesas com pessoal do Poder Executivo e reconhecendo que o TCEES assumiu a função de legislador ao excepcionar determinados Poderes e Órgãos da integral aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal (doc. 6);

<sup>2</sup> Remetidos com o Ofício OF/SEFAZ/GABSEC/Nº 157/2015, de 25 de junho de 2015.

<sup>3</sup> Remetidos com o Ofício OF/Nº 219/GAB/SECONT, de 25 de junho de 2015.

<sup>4</sup> Asseverou a área técnica:

"1º) Verifica-se que a Nota Explicativa 3 do Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa do Poder Executivo equivocou-se ao iniciar o cálculo da Disponibilidade de Caixa Bruta dos recursos não vinculados com o valor de R\$ 472.865.740,17, **tendo em vista que o valor a ser considerado como recursos livres do Poder Executivo é o declarado por ele na linha "TOTAL DOS RECURSOS VINCULADOS (II) do Demonstrativo republicado, no montante de R\$ 703.732.680,63.** Observa-se que a referida Nota Explicativa excluiu desse montante os valores de R\$ 18.601.036,90 e R\$ 212.265.903,56, constantes, respectivamente, nas linhas "Superávit Financeiro – Decreto 2829-5 de 17/08/11" e "Arrecadado pelo Órgão (exceto RPPS)" que compõem o total de recurso não vinculados do Demonstrativo republicado. Contudo, não é apresentada nenhuma justificativa plausível quanto a isso, à exceção da Nota Explicativa 4 citando que a disponibilidade de caixa líquida das autarquias é de livre aplicação tão somente dentro da sua esfera de competência." (grifou-se)

<sup>5</sup> Art. 320. A receita arrecadada com a cobrança das multas de trânsito será aplicada, exclusivamente, em sinalização, engenharia de tráfego, de campo, policiamento, fiscalização e educação de trânsito.

<sup>6</sup> Decretos 763-S, de 27 de abril de 2015, e 1043-S, de 18 de junho de 2015.

<sup>7</sup> Encartado nos autos do Processo SEP nº 64634051.

- c) Parecer da Procuradoria Geral do Estado<sup>8</sup>, de 16 de março de 2015, concluindo que, para fins de aplicação do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a contração da obrigação de despesa se dá no momento do aperfeiçoamento do negócio jurídico, ou seja, com a assinatura do contrato administrativo ou instrumento congênere (doc. 7);
- d) Nota Técnica SECONT 002/2015<sup>9</sup>, de 10 de abril de 2015, relatando que levantamento preliminar constatou a existência de insuficiência financeira no exercício de 2014 no valor de **R\$ 27.493.173,55** (vinte e sete milhões, quatrocentos e noventa e três mil, cento e setenta e três reais, e cinquenta e cinco centavos) (doc. 7);
- e) Ofício Gab-ES 044/2015, de 27 de junho de 2015, endereçado a este *Parquet* pelo Deputado Euclerio Sampaio, Vice-Presidente da Comissão de Finanças e Orçamento da Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo (ALES), Relator das Contas de Governo 2014 e Relator da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) dos Empenhos, pedindo a suspensão da apreciação das contas do Governador até o envio pela ALES ao TCEES de todos os relatórios referentes aos cancelamentos de empenhos (doc. 5);
- f) Parecer da Procuradoria Geral do Estado, de 14 de abril de 2015, e Ofício OF/Nº 0358/2015/SEDURB/GABSEC, de 06 de maio de 2015, ambos versando sobre despesas realizadas pela Secretaria de Estado de Saneamento Básico, Habitação e Desenvolvimento Urbano (SEDURB) sem disponibilidade financeira (doc. 8);
- g) Decisão do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) proferida nos autos do Recurso Administrativo em Pedido de Providências nº 200810000017819, interposto pelo Ministério Público de Contas do Estado de Goiás, por meio do qual o CNJ expediu recomendação aos Tribunais de Justiça para que observassem a disciplina do art. 18 da Lei Complementar nº 101/2000 e das normas gerais para consolidação das contas públicas veiculadas no manual editado pela Secretaria do Tesouro Nacional, no tocante à fórmula de cálculo e parcelas que integram a despesa total com pessoal, exceto quanto à matéria objeto da ADI nº 3889 (doc. 9);
- h) Decisão do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) prolatada nos autos do Pedido de Providência nº 0.00.000.0000188/2010-76, requerido pelo Ministério Público de Contas do Estado de Goiás, mediante o qual o CNMP recomendou a todas as unidades ministeriais, enquanto não julgada definitivamente a ADI nº 3889, que observem o disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal e as normas gerais previstas no Manual da Secretaria do Tesouro Nacional, quanto à fórmula do cálculo e parcelas que integram a despesa total com pessoal (doc. 10).

**CONSIDERANDO** a competência concorrente da União para editar normas sobre Direito Financeiro e Orçamento, nos termos do art. 24, incisos I e II, §§ 1º a 4º, da Constituição Federal<sup>10</sup>, dispositivos que, diante do exercício da prerrogativa conferida à União de editar normas gerais, constituem óbice intransponível ao poder normativo dos tribunais de contas para dispor em sentido contrário à Lei Complementar Federal nº 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), e aos demais normativos federais, em especial à padronização disciplinada pelas portarias e manuais da Secretaria do Tesouro

<sup>8</sup> Encartado no Processo SEP nº 69493227.

<sup>9</sup> Esta nota técnica foi considerada pelo Relatório Técnico das Contas de Governo RTCG 01/2015.

<sup>10</sup> Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

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

II - orçamento;

[...]

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

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

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

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



Nacional, nos termos do art. 50, § 2º, da LRF<sup>11</sup> e do art. 6º, inciso I, do Decreto Federal nº 6.976<sup>12</sup>, de 07 de outubro de 2009;

**CONSIDERANDO** a necessidade imperiosa e inadiável de se submeter à criteriosa análise por parte do corpo técnico deste Tribunal de Contas os fatos supervenientes trazidos ao conhecimento deste órgão ministerial por meio da documentação anexa, notadamente os que evidenciam o reconhecimento, por parte da atual gestão do Poder Executivo estadual, de vultosas despesas realizadas no exercício de 2014 sem suficiência de recursos financeiros, conduta que, em tese, configura crime contra as finanças públicas, cujo bem jurídico encontra-se tutelado pelo art. 359-C do Código Penal<sup>13</sup>;

**CONSIDERANDO** a extrema gravidade da realização de **despesas sem prévio empenho** no valor total de **R\$ 295.965.946,62** (duzentos e noventa e cinco milhões, novecentos e sessenta e cinco mil, novecentos e quarenta e seis reais, e sessenta e dois centavos), apurados preliminarmente pelas unidades gestoras do Poder Executivo e registrados na Nota Explicativa nº 2 do Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa do Poder Executivo, publicado em 30 de janeiro de 2015, bem como na Nota Técnica SECONT nº 002/2015, de 10 de abril de 2015;

**CONSIDERANDO** que, com a continuidade e aprofundamento dos levantamentos, os valores de **despesas realizadas sem empenho** pela Secretaria de Estado da Saúde (SESA) nas fontes de recurso nº 104 (Ações e Serviços de Saúde) e nº 135 (SUS Produção) saltaram de **R\$ 154.959.544,24** (cento e cinquenta e quatro milhões, novecentos e cinquenta e nove mil, quinhentos e quarenta e quatro reais, e vinte e quatro centavos) para **R\$ 170.122.879,50<sup>14</sup>** (cento e setenta milhões, cento e vinte e dois mil, oitocentos e setenta e nove reais, e cinquenta centavos), consubstanciando irregularidade sem precedentes no Estado do Espírito Santo, constatada oficialmente pela atual gestão da Secretaria de Estado da Saúde (SESA) e comunicada por meio do Ofício SESA nº 412/2015, consoante registro na Nota Explicativa nº 2, lançada no Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa do Poder Executivo republicado em 18 de maio de 2015;

**CONSIDERANDO** que o Relatório Técnico de Análise e Avaliação dos Procedimentos Relativos aos Pontos de Controle (doc. 12), emitido pela Secretaria de Estado de Controle e Transparência (SECONT), órgão central do controle interno do Poder Executivo estadual, elaborado em cumprimento ao art. 76 da Constituição Estadual<sup>15</sup>, dispositivo reproduzido no art. 42 da Lei Complementar Estadual nº 621/2012, ao art. 105 do Regimento Interno do

<sup>11</sup> Art. 50. Além de obedecer às demais normas de contabilidade pública, a escrituração das contas públicas observará as seguintes:

[...]

§ 2º A edição de normas gerais para consolidação das contas públicas caberá ao órgão central de contabilidade da União, enquanto não implantado o conselho de que trata o art. 67.

<sup>12</sup> Art. 6º Integram o Sistema de Contabilidade Federal:

I - a Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, como órgão central; e

<sup>13</sup> Art. 359-C. Ordenar ou autorizar a assunção de obrigação, nos dois últimos quadrimestres do último ano do mandato ou legislatura, cuja despesa não possa ser paga no mesmo exercício financeiro ou, caso reste parcela a ser paga no exercício seguinte, que não tenha contrapartida suficiente de disponibilidade de caixa: (Incluído pela Lei nº 10.028, de 2000)

Pena - reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos. (Incluído pela Lei nº 10.028, de 2000)

<sup>14</sup> Números parciais.

<sup>15</sup> Art. 76 Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão de forma integrada, sistema do controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos do Estado;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração estadual bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos, obrigações e haveres do Estado;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

§ 1º - Os responsáveis pelo controle interno darão ciência ao Tribunal de Contas do Estado, sob pena de responsabilidade solidária, de qualquer irregularidade e ilegalidade de que tiverem conhecimento.

§ 2º - Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei denunciar irregularidade ou ilegalidade ao Tribunal de Contas do Estado.

TCEES<sup>16</sup>, e aos art. 2º e 11 da Instrução Normativa TCEES nº 28/2013<sup>17</sup>, encontra-se **incompleto** e, portanto, **inconclusivo**, em razão da **não realização da análise de 22 pontos de controle**<sup>18</sup>, tornando temerária e precipitada a apreciação das contas sem que a análise conclusiva dos referidos pontos seja apresentada pelo órgão de controle interno<sup>19</sup>, sob pena de se fazer letra morta da Constituição Federal, da Lei de Responsabilidade Fiscal, da Lei Federal nº 4.320/1964, e da Resolução do Senado Federal nº 43/2001, diplomas normativos que fornecem as bases legais para os pontos de controle omissos;

**CONSIDERANDO** que o Relatório Técnico das Contas do Governador RTCG 01/2015 constatou que o órgão central do sistema de controle interno do Governo do Estado se absteve de opinar conclusivamente sobre as contas prestadas pelo Governador (fl. 598 e 599), eximindo-se da sua atribuição de

<sup>16</sup> Art. 105. O Tribunal apreciará as contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado, mediante parecer prévio a ser elaborado em sessenta dias a contar do seu regular recebimento.

§ 1º As contas apresentadas pelo Governador abrangerão a totalidade do exercício financeiro do Estado, compreendendo as atividades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como do Ministério Público Estadual, do Tribunal de Contas e da Defensoria Pública.

§ 2º O disposto no parágrafo anterior não exclui a obrigatoriedade de os ordenadores de despesas dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como os do Ministério Público Estadual e da Defensoria Pública, encaminharem suas respectivas prestações de contas decorrentes de atos, contratos, ajustes ou outros instrumentos congêneres para julgamento.

§ 3º A composição das contas a que se refere o caput, observada a legislação pertinente, consiste no Balanço Geral do Estado e nos demais documentos e informações exigidos em ato normativo do Tribunal.

**§ 4º As contas serão acompanhadas do relatório e do parecer conclusivo do órgão central do sistema de controle interno, que conterão os elementos indicados no ato normativo previsto no parágrafo anterior.**

<sup>17</sup> Art. 2º O conteúdo das contas a serem prestadas pelo Governador do Estado, para fins de apreciação e emissão de Parecer Prévio pelo Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, compreenderá o rol de documentos integrantes do ANEXO 01 desta Instrução Normativa, acompanhados do relatório e do parecer conclusivo do órgão central do sistema de controle interno sobre as contas do Governador, contendo os elementos indicados no ANEXO 11 que integra esse normativo.

§ 1º As contas apresentadas pelo Governador abrangerão a totalidade do exercício financeiro do Estado, compreendendo as atividades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como do Ministério Público Estadual, do Tribunal de Contas e da Defensoria Pública.

§ 2º O disposto no parágrafo anterior não exclui a obrigatoriedade dos ordenadores de despesas dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como os do Ministério Público Estadual e da Defensoria Pública, encaminharem suas respectivas prestações de contas decorrentes de atos, contratos, ajustes ou outros instrumentos congêneres, para julgamento pelo Tribunal de Contas nos termos do art. 71, inciso II, da Constituição Federal.

[...]

Art. 11 Os registros e fatos evidenciados nos documentos e nas demonstrações encaminhados a este Tribunal de Contas por imposição desta Instrução Normativa deverão ser apresentados em obediência às normas constitucionais e infraconstitucionais, observadas as normas brasileiras de contabilidade e as resoluções do Conselho Federal de Contabilidade.

<sup>18</sup> a) LOA – vinculação de recursos (LC 101/2000, art. 8º, parágrafo único);  
 b) Execução de receitas (relativo à arrecadação e ações de fiscalização, combate à sonegação, recuperação de créditos e os resultados alcançados) (LC 101/2000, art. 11);  
 c) Renúncia de receitas – estimativa de impacto orçamentário-financeiro (LC 101/2000, art. 14);  
 d) Renúncia de receitas – eficácia da concessão ou ampliação do incentivo (LC 101/2000, art. 14, § 2º);  
 e) Renúncia de receitas – legislação específica (CRFB/88, art. 150, § 6º);  
 f) Renúncia de receitas – resultado (CRFB/88, art. 37 e legislação específica);  
 g) Afetação das Metas Fiscais por criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa (LC 101/2000, art. 17, § 3º);  
 h) Execução de despesas – vinculação (CRFB/88, art. 167, inc. IV);  
 i) Créditos adicionais – autorização legislativa para abertura (CRFB/88, art. 167, inc. V, c/c art. 43 da Lei nº 4.320/64);  
 j) Créditos adicionais – decreto executivo (Lei nº 4.320/64, art. 42);  
 k) Créditos orçamentários – transposição, remanejamento e transferências (CRFB/88, art. 167, inc. VI);  
 l) Autorização orçamentária para cobertura de déficit (CRFB/88, art. 167, inc. VIII);  
 m) Autorização legislativa para instituição de fundos de qualquer natureza (CRFB/88, art. 167, inc. IX);  
 n) Créditos extraordinários – abertura (CRFB/88, art. 167, §3º);  
 o) Prestação de contas anual – execução orçamentária (LC 101/2000, art. 58);  
 p) Concessão de privilégios fiscais para empresas públicas ou sociedades de economia mista (CRFB/88, art. 173, § 2º);  
 q) Dívida ativa e demais créditos tributários – cobrança regular (LC 101/2000, art. 11);  
 r) Despesas com pessoal – descumprimento de limites – nulidade do ato (LC 101/2000, art. 21);  
 s) Despesas com pessoal – aumento despesas nos 180 dias do fim do mandato – nulidade do ato (LC101/2000, art. 21, parágrafo único);  
 t) Despesas com pessoal – expansão de despesas – existência de dotação orçamentária – autorização na LDO (CRFB/88, art. 169, § 1º);  
 u) Operações de crédito – concessão de garantias e contragarantias (LC 101/2000, art. 40. Resolução nº 43/2001 do Senado Federal, art. 18);  
 v) Operações de crédito – cláusulas contratuais vedadas (Resolução nº 43/2001 do Senado Federal, art. 20).

<sup>19</sup> A análise das contas públicas do chefe do Poder Executivo, atribuída ao órgão de controle interno, não pode ser substituída ou suprida pelo exame realizado pelo órgão de controle externo, mormente diante da competência indeclinável dos responsáveis pelo controle interno e da responsabilidade solidária a eles conferida pelo art. 76, § 1º, da Constituição Estadual e pelo art. 44 da Lei Complementar Estadual nº 621/2012.

concluir pela aprovação, aprovação com ressalvas ou rejeição das contas, *verbis*:

No entanto, o que se averigua no relatório apresentado pelo órgão central do sistema de controle interno do Governo do Estado é uma referência às constatações e/ou ressalvas apuradas por ocasião do exame levado a efeito nos atos e fatos administrativo-contábeis, econômico-patrimoniais e financeiros consolidados nos balanços gerais do Estado do Espírito Santo no exercício financeiro de 2014, **de forma que o parecer conclusivo não atendeu o Anexo 11 da Instrução Normativa TC 33/2014, porque a equipe responsável pela elaboração do relatório de controle interno absteve-se de opinar de maneira conclusiva sobre as contas prestadas pelo Governador do Estado no exercício de 2014.**

**CONSIDERANDO** que o Relatório Técnico das Contas do Governador RTCG 01/2015 constatou que o órgão central do sistema de controle interno do Governo do Estado limitou-se, tão-somente, a fazer simples referências às constatações identificadas nas demonstrações financeiras consolidadas (fl. 545 e 546), *verbis*:

### **8.3.1.3 Verificação da Análise do Parecer Conclusivo**

O Anexo 11 – Relatório e Parecer Conclusivo do órgão central do sistema de controle interno da Instrução Normativa TC 33, de 16 de dezembro de 2014, **exige**, em seu item 5 – Parecer Conclusivo – que os responsáveis pelo órgão central do sistema de controle interno emitam opinião sobre a prestação de contas do Governador do Estado apresentada ao Poder Legislativo de forma conclusiva, no que se refere à posição orçamentária, financeira, patrimonial e de gestão fiscal do exercício findado.

Apesar de o ato exigir do órgão central do sistema de controle interno o parecer opinando conclusivamente sobre as contas apresentadas anualmente pelo Chefe do Poder Executivo Estadual para fins de elaborar o Parecer Prévio no TCEES, **vê-se, no entanto, que a equipe responsável pela preparação do relatório de controle interno se absteve de emitir parecer conclusivo, na forma exigida pelo Anexo 11 da Instrução Normativa 33/14, e se limitou a fazer referência às constatações identificadas nas demonstrações financeiras consolidadas, nos termos que se seguem:**

[...]

As análises e auditorias realizadas, nas contas do Governo do Estado relativas ao exercício de 2014, com base no Anexo 11 da Instrução Normativa TCCES nº 28, permitem as seguintes constatações:

- 3) No Balanço Orçamentário, o desequilíbrio causado no confronto da previsão atualizada da receita com a dotação atualizada, pela utilização de superávit financeiro e reabertura de créditos adicionais, no valor de R\$ 1.411.127 mil, conforme o MCASP 5ª edição, não deveria ser registrado no campo do *déficit*, pois, o balanço deveria ficar em situação de desequilíbrio nesse montante;
- 3) As transações e os saldos recíprocos entre entidades do Governo do Estado, assim como a participação na empresa estatal dependente (CEASA), não foram excluídos das demonstrações contábeis consolidadas, que foram publicadas;
- 3) Ausência de inclusão no demonstrativo da despesa com pessoal (metodologia do Poder Executivo) dos gastos relativos à substituição de mão-de-obra decorrente de contratos com as Organizações Sociais (OS) e Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP). Esse fato carece de estudos e interpretação jurídica complementar, já comunicado a SEFAZ, quando das análises dos Relatórios da Gestão Fiscal, quadrimestrais;

3) Extrapolação do limite de alerta<sup>10</sup> da despesa com pessoal (metodologia do TCEES, que inclui o aporte financeiro dos demais poderes no gasto com pessoal do Poder Executivo), sendo emitido PARECER DE ALERTA ao Poder Executivo por meio do Ofício PTC. DIL. Nº 109/2015 que encaminha Decisão TC 1265/2015 – Plenário, relativa à análise do Relatório de Gestão Fiscal do 2º Quadrimestre de 2014;

e) Descumprimento do o art. 42 da LRF em R\$ 27.813.173,55 (metodologia da Secretaria do Tesouro Nacional – STN), caso permaneça o montante de R\$ 295 milhões sem cobertura de empenho, que está em fase de conclusão das sindicâncias abertas pelas Unidades Gestoras;

f) Descumprimento do Resultado Primário em R\$ 23.565.752,78, superando o limite estabelecido na LDO de R\$ 471.020.000,00 negativos.

Por fim, caso se confirme o montante de 295 milhões de despesas sem empenho, alguns índices serão alterados, podendo afetar alguns positivamente e outros negativamente.

**CONSIDERANDO** que o conflito de valores resultante da ponderação entre o cumprimento do prazo constitucional para análise das contas de governo do último ano de mandato do chefe do Poder Executivo estadual<sup>20</sup> e a apreciação exauriente das contas deve ser solucionado privilegiando-se o interesse público subjacente ao direito da sociedade de conhecer a verdade dos fatos, sob pena de se sobrepor a forma sobre os fins sociais da norma<sup>21</sup> e de reconhecer a insuficiência de elementos probatórios como artifício idôneo para se lograr a aprovação das contas públicas perante esta Corte de Contas<sup>22</sup>, ignorando-se o ônus indeclinável do gestor de comprovar a regularidade de sua gestão, mormente quando a prestação de contas é elaborada e apresentada ao TCEES pelo gestor que lhe sucedeu, razão pela qual se torna oportuno e adequado ouvir ambas as partes sobre eventuais inconsistências identificadas;

**CONSIDERANDO** que o prazo constitucional de 60 dias para emissão de Parecer Prévio, previsto no art. 70, inciso I, da Carta Estadual<sup>23</sup>, extrai sua gênese do propósito de que as prestações de contas anuais (PCA) do Governador sejam julgadas dentro da mesma legislatura, à exceção do último ano de mandato do Chefe do Poder Executivo, quando o julgamento é realizado pela nova composição parlamentar – como ocorre nesta PCA –, razão pela qual a vedação contida no parágrafo único do art. 117 do Regimento Interno do TCEES<sup>24</sup> deve ser interpretada com prudência, ponderando-se as situações do caso concreto, mormente diante da previsão de interrupção do prazo para emissão do Parecer Prévio e da abertura de prazo para oitivas, grafadas,

<sup>20</sup> A prestação de contas anual do último ano de mandato do Governador é julgada necessariamente na legislatura seguinte, pela nova composição da Assembleia Legislativa.

<sup>21</sup> Conforme preceitua o art. 5º do Decreto-Lei nº 4.657/1942, Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro, “na aplicação da lei, o juiz atenderá aos fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum”.

<sup>22</sup> A colocação reporta-se à “tática da terra arrasada”, utilizada pela Rússia em conflitos militares no século passado. O estratagema, aplicado às transições de governo, consiste em não deixar elementos probatórios das irregularidades perpetradas, impossibilitando, com isso, que o próximo governante evidencie o ocorrido.

<sup>23</sup> Art. 71 O controle externo, a cargo da Assembleia Legislativa ou da Câmara Municipal, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado ao qual compete:

I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado, mediante parecer prévio a ser elaborado em sessenta dias a contar do seu recebimento; (Redação dada pela EC nº 63, de 30.11.2009 – DOE 2.12.2009).  
[...]

<sup>24</sup> Art. 117. Durante a apreciação das contas será assegurado aos Conselheiros e ao Ministério Público junto ao Tribunal o direito de vista do processo pelo prazo de vinte e quatro horas, que será concedida em comum quando solicitada por mais de um Conselheiro ou por um Conselheiro e um membro do Ministério Público junto ao Tribunal, permanecendo o processo, nesse caso, na Secretaria Geral das Sessões.

Parágrafo único. Será indeferido pelo Presidente, ouvido o Plenário, qualquer requerimento que possa implicar na impossibilidade de o Tribunal emitir parecer prévio no prazo constitucional.

respectivamente, nos art. 106, § 1º<sup>25</sup>, e 113, § 2º<sup>26</sup>, ambos do citado diploma regimental;

**CONSIDERANDO** que, na visão deste *Parquet* Contas, a grande quantidade de fatos pendentes de esclarecimento não poderia ser contemplada com um Parecer Prévio pela aprovação das contas, conforme sugeriu a respeitável Comissão Técnica de Análise das Contas de Governo, composta por servidores selecionados pelo Conselheiro Relator do processo<sup>27</sup>, observando-se previsão contida no art. 112 do Regimento Interno do TCEES<sup>28</sup>;

**CONSIDERANDO** a existência de pedido de sobrestamento da análise da prestação de contas anual do Governador do Estado por parte da Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo (ALES), juiz natural do feito e em relação ao qual o Tribunal de Contas presta auxílio técnico por meio da emissão de Parecer Prévio, consoante art. 56, inciso XI, e art. 71 da Constituição Estadual<sup>29</sup>;

**CONSIDERANDO** que, com o intuito de esclarecer importantes indícios de irregularidade, o Ministério Público de Contas protocolou em **07/05/2015** – antes, portanto, do recebimento da Prestação de Contas Anual do Governador pelo TCEES, ocorrido em **20/05/2015**<sup>30</sup> –, requerimento de inclusão dos seguintes pontos, com indícios de graves irregularidades, na análise da prestação de contas anual do Governador do Estado:

- Abertura de crédito suplementar da ordem **R\$ 245.725.000,00** (duzentos e quarenta e cinco milhões, setecentos e vinte e cinco mil reais) para complementação (aporte) da folha de pagamento de servidores públicos inativos e pensionistas vinculados ao Fundo Financeiro, mediante utilização de recursos da reserva orçamentária do Fundo Previdenciário; e na
- Utilização de recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino, da ordem de **R\$ 531.284.714,02** (quinhentos e trinta e um milhões, duzentos e oitenta e quatro mil, setecentos e quatorze reais, e dois centavos), para complementação (aporte) da folha de pagamento de benefícios previdenciários a servidores inativos (aposentadorias e pensões), passíveis de restituição por parte do Tesouro estadual à área da educação, bem como de exclusão do respectivo valor do percentual mínimo de despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, previsto no art. 212 da Constituição Federal.

<sup>25</sup> Art. 106. Se as contas não forem encaminhadas, ou se não forem cumpridos os requisitos legais e regulamentares relativos a sua formalização, o Tribunal comunicará o fato ao Governador e à Assembleia Legislativa, para fins de direito.

§ 1º O prazo para emissão do parecer prévio será contado a partir do completo recebimento das contas ou da regularização do processo perante o Tribunal.

§ 2º Os documentos e informações necessários à regularização de que trata o parágrafo anterior serão aqueles apontados pelo Tribunal.

<sup>26</sup> Art. 113. O Relator terá prazo de trinta dias corridos para apresentar o relatório técnico sobre o exame das contas, contados da data de entrada dos documentos respectivos no Tribunal, observado o disposto no § 1º do art. 106 deste Regimento.

§ 1º Esse prazo poderá ser ampliado em até cinco dias corridos, por deliberação do Plenário, mediante solicitação do Relator, observados os demais prazos.

§ 2º Havendo indício de irregularidade, o Plenário poderá determinar a oitiva do Governador ou de seu antecessor, para manifestação no prazo fixado, suspendendo-se o prazo para emissão do parecer prévio até a prestação das informações.

<sup>27</sup> No âmbito do TCEES, a análise técnica da prestação de contas do chefe do Poder Executivo estadual submete-se a um procedimento diferenciado em relação à análise das contas dos demais chefes dos Poderes Executivos.

<sup>28</sup> Art. 112. O Relator indicará servidores para comporem comissão técnica, a ser designada por ato do Presidente, até a última sessão ordinária do mês de janeiro de cada exercício, a qual será responsável pela análise das demonstrações contábeis, das demais peças da prestação de contas e, se for o caso, dos relatórios resultantes de procedimentos fiscalizatórios, com a finalidade de subsidiar o exame das contas, o levantamento de dados e a elaboração do relatório técnico.

<sup>29</sup> Art. 56 É de competência exclusiva da Assembléia Legislativa, além de zelar pela preservação da sua competência legislativa em face de atribuição normativa dos outros Poderes:

[...]

XI - julgar as contas prestadas pelo Governador e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo;

[...]

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

I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado, mediante parecer prévio a ser elaborado em sessenta dias a contar do seu recebimento;

[...]

<sup>30</sup> Data do protocolo do Ofício OF.SGP Nº 250/2015, de 19 de maio de 2015, encartado na fl. 1 destes autos.

**CONSIDERANDO** que o requerimento formulado pelo Ministério Público de Contas, protocolado sob o nº 55124/2015-1 e autuado sob o nº **TC 6099/2015** (doc. 1), ainda se encontra pendente de apreciação por parte do Plenário desta Corte de Contas, conquanto conste no referido processo a Manifestação Técnica Preliminar MTP 438/2015<sup>31</sup> **reconhecendo a ilegalidade dos decretos do Chefe do Poder Executivo Estadual que autorizaram a movimentação de recursos orçamentários do Fundo Previdenciário para o Fundo Financeiro no valor de R\$ 248.335.000,00 (duzentos e quarenta e oito milhões, trezentos e trinta e cinco mil reais), verbis:**

Considerando os dispositivos mencionados anteriormente e tendo em vista os decretos listados no quadro a seguir, foi constatado que houve a movimentação indevida de recursos orçamentários do Fundo Previdenciário para o Fundo Financeiro, por meio dos seguintes Decretos:

| Decreto | DOE        | Valor              | Órgão             | Tipo                   | Fonte de Recursos              |
|---------|------------|--------------------|-------------------|------------------------|--------------------------------|
| 1.982-S | 17/09/2014 | R\$ 218.335.000,00 | IPAJM<br>(60.201) | Crédito<br>Suplementar | Anulação parcial de<br>dotação |
| 2.436-S | 19/11/2014 | R\$ 15.900.000,00  | IPAJM<br>(60.201) | Crédito<br>Suplementar | Anulação parcial de<br>dotação |
| 2.751-S | 18/12/2014 | R\$ 14.100.000,00  | IPAJM<br>(60.201) | Crédito<br>Suplementar | Anulação parcial de<br>dotação |

**CONSIDERANDO** que, conquanto a irregularidade constatada pela Manifestação Técnica Preliminar MTP 438/2015 decorra de **ato privativo do Chefe do Poder Executivo Estadual**, praticado no exercício financeiro em exame, a referida peça técnica propõe, equivocadamente, o indeferimento da inclusão deste ponto na prestação de contas anual do Governador, remetendo sua apuração e responsabilização para as contas anuais de gestão do Instituto de Previdência dos Servidores do Estado do Espírito Santo (IPAJM), proposição que, se levada a efeito, transferirá para terceiros a responsabilidade pela prática de ato privativo do chefe do Poder Executivo (alteração orçamentária, por intermédio de abertura de créditos adicionais, à Lei nº 10.164/2014 – Lei Orçamentária Anual que estimou a receita e fixou a despesa do Estado para o exercício financeiro de 2014), esvaziando de sentido a apreciação das contas de governo por parte deste órgão de controle externo;

**CONSIDERANDO** que, conquanto a Manifestação Técnica Preliminar MTP 438/2015 tenha informado que os temas “Previdência Social do Estado” e “Aplicações Constitucionais mínimas na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino” constituíram objetos de análise na Prestação de Contas Anual do Governador do Estado, os inexpugnáveis pontos indicados pelo Ministério Público de Contas não foram enfrentados<sup>32</sup>.

**CONSIDERANDO** que a movimentação orçamentária indevida de recursos do Fundo Previdenciário para o Fundo Financeiro, não identificada pelo órgão de controle interno do Poder Executivo em razão de a aferição dessa irregularidade estar incluída em um dos 22 pontos que deixaram de ser analisados em seu relatório e parecer conclusivo (doc. 12), restou confirmada pela Manifestação Técnica Preliminar MTP 438/2015 (doc. 1);

**CONSIDERANDO** que a eventual supressão da prerrogativa do Ministério Público de Contas prevista no art. 3º, inciso IV, da Lei Complementar Estadual nº 451/2008<sup>33</sup>, de juntar documentos, produzir provas e requer medidas ou

<sup>31</sup> Fl. 210 do Processo TC 6099/2015.

<sup>32</sup> Conquanto o Requerimento do MPC-ES tenha sido formulado antes da protocolização da PCA do Governador nesta Corte de Contas, o Relatório Técnico das Contas do Governador permanece silente e imaculado em relação aos indícios de irregularidade apresentados por este *Parquet*.

<sup>33</sup> Art. 3º Compete aos Procuradores Especiais de Contas, além de outras atribuições estabelecidas na Norma Interna do Ministério Público Especial de Contas:

I - promover a defesa da ordem jurídica, representando contra a ilegitimidade ou irregularidade de qualquer despesa;

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

III - interpor os recursos e requerer as revisões previstas em lei;

diligências que julgar necessárias, inclusive – e principalmente – na prestação de contas anual do Governador<sup>34</sup>, inviabilizaria a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis realizada pelo *Parquet* de Contas perante este Tribunal, podendo gerar, inclusive, a nulidade dos atos subsequentes;

**CONSIDERANDO** que entre janeiro e junho de 2015 a Secretaria de Estado da Educação (SEDU) e a Faculdade de Música do Espírito Santo (FAMES) já empenharam, juntas, **R\$ 446.564.722,00 (quatrocentos e quarenta e seis milhões, quinhentos e sessenta e quatro mil, setecentos e vinte e dois reais)** no pagamento de benefícios previdenciários a servidores aposentados e pensionistas, recursos que estão sendo equivocadamente considerados como aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) neste exercício;

**CONSIDERANDO** que, neste momento, os recursos que estão deixando de ser repassados à educação continuam sendo contabilizados de forma indevida para fins de atingimento do percentual mínimo constitucional de 25% de despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE);

**CONSIDERANDO** a iminência do envio à Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo (ALES) dos projetos de lei do plano plurianual (PPA 2016-2019) e da lei da lei orçamentária anual (LOA 2016);

**CONSIDERANDO** a exiguidade do prazo regimental e as limitações da estrutura administrativa deste *Parquet* de Contas, circunstâncias que, infelizmente, impossibilitaram o cumprimento do referido prazo;

**E CONSIDERANDO**, por fim, que o art. 106, § 1º, do Regimento Interno do TCEES<sup>35</sup>, prescreve que o prazo para emissão do parecer prévio será contado a partir do completo recebimento das contas ou da regularização do processo perante o Tribunal, situação que, salvo melhor juízo, ainda não se aperfeiçoou; O Ministério Público de Contas pugna a este Tribunal de Contas, **em sede de preliminar de mérito**, que:

a) Por constituir matéria prejudicial à apreciação desta prestação de contas anual do Governador, **submeta a julgamento** por parte do Plenário, como **primeira preliminar a ser analisada**, o **Processo TC 6099/2015**, referente ao Requerimento formulado em 07/05/2015 por meio do qual o Ministério Público de Contas, com fundamento no art. 3º, incisos I, II, IV e VI, da Lei Complementar Estadual nº 451/2008<sup>36</sup>, formulou os seguintes pedidos:

a) Inclusão na apreciação da Prestação de Contas do Governador do Estado, referente ao exercício financeiro de 2014, dos seguintes pontos para análise:

**I. PREVIDÊNCIA SOCIAL:** Abertura de crédito suplementar para complementação (aporte) da folha de pagamento de servidores públicos inativos e pensionistas vinculados ao Fundo Financeiro, mediante utilização de

IV - juntar documentos, produzir provas e requerer medidas ou diligências que julgar necessárias;

V - comparecer às sessões do Tribunal Pleno;

VI - prover as medidas necessárias ao efetivo respeito ao ordenamento jurídico;

<sup>34</sup> No âmbito do TCEES, a Prestação de Contas do Governador do Estado não se submete ao mesmo rito aplicado à apreciação das contas dos demais chefes dos poderes executivos municipais, circunstância que pode resultar em violação ao princípio da isonomia nos julgamentos realizados por esta Corte de Contas, caso o tratamento diferenciado não tenha como fundamento jurídico uma necessidade de ordem técnica plenamente justificável.

<sup>35</sup> Art. 106. Se as contas não forem encaminhadas, ou se não forem cumpridos os requisitos legais e regulamentares relativos a sua formalização, o Tribunal comunicará o fato ao Governador e à Assembleia Legislativa, para fins de direito.

§ 1º O prazo para emissão do parecer prévio será contado a partir do completo recebimento das contas ou da regularização do processo perante o Tribunal.

§ 2º Os documentos e informações necessários à regularização de que trata o parágrafo anterior serão aqueles apontados pelo Tribunal.

<sup>36</sup> Art. 3º Compete aos Procuradores Especiais de Contas, além de outras atribuições estabelecidas na Norma Interna do Ministério Público Especial de Contas:

I - promover a defesa da ordem jurídica, representando contra a ilegitimidade ou irregularidade de qualquer despesa;

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

[...]

IV - juntar documentos, produzir provas e requerer medidas ou diligências que julgar necessárias;

[...]

VI - prover as medidas necessárias ao efetivo respeito ao ordenamento jurídico;

recursos da reserva orçamentária do Fundo Previdenciário, da ordem **R\$ 245.725.000,00**<sup>37</sup> (duzentos e quarenta e cinco milhões, setecentos e vinte e cinco mil reais), em desacordo com os seguintes normativos:

- Art. 49, §§ 1º, 2º e 3º, da Lei Complementar Estadual nº 282/2004<sup>38</sup>;
- Art. 43, caput, da Lei Federal nº 4.320/1964<sup>39</sup>;
- Art. 13, § 2º, inciso III, e art. 14 da Portaria MPS nº 402/2008<sup>40</sup>;
- Art. 21, caput e § 2º, da Portaria MPS nº 403/2008<sup>41</sup>;
- Nota Técnica nº 633/2011/CCONF/SUBSECVI/STN<sup>42</sup>.

**II. EDUCAÇÃO:** Utilização de recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino, da ordem de **R\$ 531.284.714,02** (quinhentos e trinta e um milhões, duzentos e oitenta e quatro mil, setecentos e quatorze reais, e dois centavos), para complementação (aporte) da folha de pagamento de benefícios previdenciários a servidores inativos (aposentadorias e pensões), passíveis de restituição por parte do Tesouro estadual à área da educação, bem como de exclusão do respectivo valor do percentual mínimo de despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, previsto no art. 212 da Constituição Federal<sup>43</sup>, contrapondo-se aos comandos emanados dos seguintes normativos:

<sup>37</sup> Resultante do somatório de R\$ 245.275.000,00 da Reserva do Fundo Previdenciário e R\$ 450.000,00 da Compensação Previdenciária desse mesmo fundo.

<sup>38</sup> Art. 49 - O IPAJM constituirá um Fundo Financeiro e um Fundo Previdenciário.

§ 1º - O Fundo Financeiro destinar-se-á ao pagamento dos benefícios previdenciários aos segurados que tenham ingressado no serviço público estadual e aos que já recebam benefícios previdenciários do Estado, até a data de publicação desta Lei Complementar, e aos seus respectivos dependentes.

§ 2º - O Fundo Previdenciário destinar-se-á ao pagamento dos benefícios previdenciários aos servidores titulares de cargo efetivo que ingressarem no serviço público estadual a partir da publicação desta Lei Complementar, e aos seus respectivos dependentes.

§ 3º - As contribuições estabelecidas nos incisos I, II e III do artigo 40, em relação aos segurados previstos no § 1º deste artigo, serão destinadas ao Fundo Financeiro, enquanto que em relação aos segurados previstos no § 2º, serão destinadas ao Fundo Previdenciário. (Redação dada pela LC nº 539, de 28.12.2009 – D.O.E. 29.12.2009).

[...]

<sup>39</sup> Art. 43. A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa e será precedida de exposição justificativa.

[...]

<sup>40</sup> Art. 13. São considerados recursos previdenciários as contribuições e quaisquer valores, bens, ativos e seus rendimentos vinculados ao RPPS ou ao fundo de previdência de que trata o art. 11, inclusive a totalidade dos créditos do ente instituidor, reconhecidos pelo regime de origem, relativos à compensação financeira disciplinada na Lei nº 9.796, de 5 de maio de 1999.

[...]

§ 2º É vedada a utilização dos recursos previdenciários para finalidades diversas daquelas referidas no § 1º deste artigo, dentre elas consideradas: (Incluído pela Portaria MPS nº 21, de 14/01/2014)

[...]

III - a transferência de recursos ou obrigações entre o Plano Financeiro e o Plano Previdenciário, no caso de RPPS com segregação da massa dos segurados; (Incluído pela Portaria MPS nº 21, de 14/01/2014)

[...]

Art. 14. É vedada a utilização de recursos previdenciários para custear ações de assistência social, de saúde, de assistência financeira de qualquer espécie e para concessão de verbas indenizatórias, ainda que decorrentes de acidente em serviço.

<sup>41</sup> Art. 21. A segregação da massa será considerada implementada a partir do seu estabelecimento em lei do ente federativo, mediante a separação orçamentária, financeira e contábil dos recursos e obrigações correspondentes. (Redação dada pela Portaria MPS nº 21, de 16/01/2013)

[...]

§ 2º Uma vez implementada a segregação da massa, fica vedada qualquer espécie de transferência de segurados, recursos ou obrigações entre o Plano Financeiro e o Plano Previdenciário, não se admitindo, também, a previsão da destinação de contribuições de um grupo para o financiamento dos benefícios do outro grupo.

<sup>42</sup> Da Despesa com Pessoal

[...]

8. Nas situações em que houve a segregação das massas do RPPS, a parte financeira, via de regra deficitária, necessita dos aportes financeiros do tesouro do ente. Por outro lado, a parte previdenciária, no momento da segregação, tende a ser formada por servidores que ainda não estão usando os benefícios previdenciários, ou seja, não existem saídas de recursos, mas apenas receitas decorrentes de contribuições. Nessa situação, os recursos disponíveis na parte previdenciária não poderão ser utilizados para reduzir despesas com pessoal efetuadas pela parte financeira, deficitária, salientando que esta proibição consta, inclusive, da Portaria MPS 403/2008, art. 21.

<sup>43</sup> **Art. 212.** A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

§ 1º - A parcela da arrecadação de impostos transferida pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, ou pelos Estados aos respectivos Municípios, não é considerada, para efeito do cálculo previsto neste artigo, receita do governo que a transferir.

§ 2º - Para efeito do cumprimento do disposto no "caput" deste artigo, serão considerados os sistemas de ensino federal, estadual e municipal e os recursos aplicados na forma do art. 213.



- Art. 60, inciso XII, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias<sup>44</sup> (ADCT);
  - Art. 22 da Lei Federal nº 11.494/2007<sup>45</sup>;
  - Art. 9º do Decreto Federal nº 6.253/2007<sup>46</sup>;
  - Art. 70 e 71 da Lei Federal nº 9.394/1994<sup>47</sup>;
  - Procedimentos normatizados pela Secretaria do Tesouro Nacional por meio do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (PCASP), 5ª Edição, Parte III – Procedimentos Contábeis Específicos, item 03.01.00 FUNDEB.
- b) Para fins de apreciação das Prestações de Contas do Governado do Estado e dos Prefeitos relativas ao exercício financeiro de 2014, a não aplicação das disposições contidas nos §§ 4º e 5º do art. 21 da Resolução TC 238/2012<sup>48</sup>, que consideram como destinado à manutenção e**

§ 3º A distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere a universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade, nos termos do plano nacional de educação. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009)

§ 4º - Os programas suplementares de alimentação e assistência à saúde previstos no art. 208, VII, serão financiados com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários.

§ 5º A educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas na forma da lei. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

§ 6º As cotas estaduais e municipais da arrecadação da contribuição social do salário-educação serão distribuídas proporcionalmente ao número de alunos matriculados na educação básica nas respectivas redes públicas de ensino. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

<sup>44</sup> **Art. 60.** Até o 14º (décimo quarto) ano a partir da promulgação desta Emenda Constitucional, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento da educação básica e à remuneração condigna dos trabalhadores da educação, respeitadas as seguintes disposições: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

[...]

**XII** - proporção não inferior a 60% (sessenta por cento) de cada Fundo referido no inciso I do caput deste artigo será destinada ao pagamento dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

<sup>45</sup> **Art. 22.** Pelo menos 60% (sessenta por cento) dos recursos anuais totais dos Fundos serão destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública. (grifou-se)

**Parágrafo único.** Para os fins do disposto no caput deste artigo, considera-se:

**I** - remuneração: o total de pagamentos devidos aos profissionais do magistério da educação, em decorrência do efetivo exercício em cargo, emprego ou função, integrantes da estrutura, quadro ou tabela de servidores do Estado, Distrito Federal ou Município, conforme o caso, inclusive os encargos sociais incidentes;

**II** - profissionais do magistério da educação: docentes, profissionais que oferecem suporte pedagógico direto ao exercício da docência: direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão, orientação educacional e coordenação pedagógica;

**III** - efetivo exercício: atuação efetiva no desempenho das atividades de magistério previstas no inciso II deste parágrafo associada à sua regular vinculação contratual, temporária ou estatutária, com o ente governamental que o remunera, não sendo descaracterizado por eventuais afastamentos temporários previstos em lei, com ônus para o empregador, que não impliquem rompimento da relação jurídica existente.

<sup>46</sup> **Art. 9º** Pelo menos sessenta por cento dos recursos anuais totais dos Fundos serão destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública, na forma do art. 22 da Lei no 11.494, de 2007.

<sup>47</sup> **Art. 70.** Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a:

**I** - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;

**II** - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;

**III** - uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;

**IV** - levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;

**V** - realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;

**VI** - concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;

**VII** - amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;

**VIII** - aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.

**Art. 71.** Não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com:

**I** - pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, ou, quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão;

**II** - subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural;

**III** - formação de quadros especiais para a administração pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos;

**IV** - programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social;

**V** - obras de infra-estrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar;

**VI** - pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino.

<sup>48</sup> **Art. 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 impostas pelo art. 71, ambos da Lei nº 9.394/96, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.

[...]

desenvolvimento do ensino o aporte de recursos realizado pelo Poder Executivo para complementação da folha de pagamento dos servidores inativos e pensionistas originários da educação, por afrontar o que preceituam o art. 60, inciso XII, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), o art. 22 da Lei Federal nº 11.494/2007, o art. 9º do Decreto Federal nº 6.253/2007, os art. 70 e 71 da Lei Federal nº 9.394/1994, assim como os procedimentos contábeis normatizados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) por meio do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), elevando indevidamente o percentual mínimo de gastos efetivos com educação previsto no art. 212 da Constituição Federal, de responsabilidade exclusiva dos Chefes dos Poderes Executivos;

c) Com o intuito de estimular a participação social no exercício do controle externo desenvolvido por este Tribunal de Contas, desenvolva mecanismos para oportunizar ao cidadão capixaba a possibilidade de indicar pontos para análise técnica por ocasião da apreciação da prestação de contas do Governador do Estado, sugerindo-se, para tanto, a disponibilização de espaço no portal do TCEES destinado a colher indicações ao longo de todo o exercício financeiro em exame.

b) Promova o **sobrestamento** deste processo de prestação de contas anual do Governador e a **interrupção** do prazo para emissão do Parecer Prévio, determinando:

I. **A complementação**, por parte da Secretaria de Estado de Controle e Transparência (SECONT), do Relatório Técnico de Análise e Avaliação (doc. 12) em relação aos 22 pontos de controle que deixaram de ser analisados<sup>49</sup> e à ausência de emissão do parecer conclusivo pelo órgão de controle interno do Poder Executivo<sup>50</sup>, constatada inclusive pela Comissão Técnica do TCEES (fl. 545, 546, 598 e 599), sem os quais não é possível emitir juízo de valor acerca de temas relevantes para o julgamento desta prestação de contas, a exemplo da renúncia de receitas, abertura de créditos adicionais, despesas com pessoal e afetação das metas fiscais do Estado;

**II. O aguardo do relatório conclusivo da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI)** instaurada pela Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo (ALES) para aferição de possíveis irregularidades na emissão de

§ 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.

§ 5º Aplica-se a exceção prevista no paragrafo anterior também no âmbito dos municípios que disponham de regime próprio de previdência social, caso haja déficit financeiro no sistema e expressa previsão em lei. (Parágrafo acrescido pela Resolução nº 260/2013 – DOE 22.5.2013)

<sup>49</sup> No Relatório e Parecer da SECONT referente à Prestação de Contas Anual do Governador de 2013 também deixaram de ser analisados os seguintes pontos:

- Renúncia de receitas – estimativa de impacto orçamentário-financeiro (LC 101/2000, art. 14);
- Renúncia de receitas – eficácia da concessão ou ampliação do incentivo (LC 101/2000, art. 14, § 2º);
- Renúncia de receitas – legislação específica (CRFB/88, art. 150, § 6º);
- Renúncia de receitas – resultado (CRFB/88, art. 37 e legislação específica);
- Existência de estimativa de impacto orçamentário-financeiro para criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa (LC 101/2000, art. 16);
- Afetação das Metas Fiscais por criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa (LC 101/2000, art. 17, § 3º);
- Execução de programas ou projetos de governo não incluídos na LOA (CRFB/88, art. 167, I);
- Existência de autorização legislativa para cobertura de déficit de empresas, fundações e fundos (CRFB/88, art. 167, inciso VIII);
- Realização de investimentos plurianuais sem prévia inclusão no PPA, ou sem lei que autorize a inclusão (CRFB/88, art. 167, § 1º);
- Realização de operação de crédito estando impossibilitado por descumprimento das regras estabelecidas (Resolução nº 40/2001 do Senado Federal, art. 4º);
- Realização de operação de crédito estando incorrendo nas vedações previstas (Resolução nº 43/2001 do Senado Federal, art. 5º);
- Inclusão de cláusulas vedadas nos contratos relativos a operações de crédito firmados pelo Estado (Resolução nº 43/2001 do Senado Federal, art. 20).

<sup>50</sup> O Parecer Conclusivo emitido pelo órgão de controle interno do Poder Executivo simplesmente não possui conclusão, situação que pode ser comparada à inconcebível hipótese de o Parecer Prévio emitido por esta Corte de Contas não concluir pela aprovação, aprovação com ressalvas ou rejeição das contas do Governador.

empenhos por parte do Poder Executivo no exercício de 2014, em atenção ao pedido formulado pelo Poder Legislativo, juiz natural do julgamento da prestação de contas anual do Governador;

**III. A reabertura da instrução processual** para análise por parte da Comissão Técnica do TCEES, **nos autos desta PCA**, dos seguintes pontos:

1. **Abertura de crédito suplementar** para complementação (aporte) da folha de pagamento de servidores públicos inativos e pensionistas vinculados ao Fundo Financeiro, mediante utilização de recursos da reserva orçamentária do Fundo Previdenciário, da ordem **R\$ 245.725.000,00** (duzentos e quarenta e cinco milhões, setecentos e vinte e cinco mil reais), em desacordo com os seguintes normativos:
    - Art. 49, §§ 1º, 2º e 3º, da Lei Complementar Estadual nº 282/2004;
    - Art. 43, caput, da Lei Federal nº 4.320/1964;
    - Art. 13, § 2º, inciso III, e art. 14 da Portaria MPS nº 402/2008;
    - Art. 21, caput e § 2º, da Portaria MPS nº 403/2008;
    - Nota Técnica nº 633/2011/CCONF/SUBSECVI/STN.
  2. **Utilização de recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino**, da ordem de **R\$ 531.284.714,02** (quinhentos e trinta e um milhões, duzentos e oitenta e quatro mil, setecentos e quatorze reais, e dois centavos), para complementação (aporte) da folha de pagamento de benefícios previdenciários a servidores inativos (aposentadorias e pensões), valor inclusive constatado pela Comissão Técnica<sup>51</sup> (fl. 430), passíveis de restituição por parte do Tesouro estadual à área da educação, bem como de exclusão do respectivo valor do percentual mínimo de despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, previsto no art. 212 da Constituição Federal, contrapondo-se aos comandos emanados dos seguintes normativos:
    - Art. 60, inciso XII, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT);
    - Art. 22 da Lei Federal nº 11.494/2007;
    - Art. 9º do Decreto Federal nº 6.253/2007;
    - Art. 70 e 71 da Lei Federal nº 9.394/1994;
    - Procedimentos normatizados pela Secretaria do Tesouro Nacional por meio do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (PCASP), 5ª Edição, Parte III – Procedimentos Contábeis Específicos, item 03.01.00 FUNDEB.
  3. **Análise da natureza dos recursos que integram as fontes de recurso ""71 – Arrecadado pelo Órgão (Exceto RPPS)" e "12 – Superávit Financeiro – Decreto 2829-R de 17/08/11"**, constante no Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa do Poder Executivo, tendo em vista que o Relatório Técnico das Contas do Governador RTCG 10/2015 considerou em seu cálculo que essas fontes são formadas apenas por recursos não vinculados, conquanto a Secretaria de Estado da Fazenda (SEFAZ), em resposta a requerimento formulado pelo Ministério Público de Contas (doc. 3), demonstrou que a fonte 71 contém recursos vinculados, a exemplo das multas de trânsito arrecadadas pelo Departamento Estadual de Trânsito (DETRAN), fonte 0271000002, com disponibilidade de caixa líquida de **R\$ 69.091.145,14**, e pelo Departamento Estadual de Estradas de Rodagem (DER), fonte 0271000009, com disponibilidade de caixa líquida de **R\$ 2.725.140,80**;
  4. **Análise do relatório final da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) dos Empenhos**, instaurada pela Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo com o objetivo de apurar supostas irregularidades na emissão de empenhos durante o exercício financeiro de 2014;
- IV.** Confirmado-se os indícios de irregularidades, com fundamento no art. 113, § 2º, da Resolução TC 261/2013<sup>52</sup>, promova a oitiva do Governador do Estado no

<sup>51</sup> “Cabe registrar, que se observou em consulta ao SIGEFES 2014, conta contábil 351320100, fonte de recursos 0102 – MDE, **contribuição complementar, despesa com repasse para cobertura de déficit financeiro do RPPS relativo aos servidores da educação, no montante de R\$ 531.847.451,17** (quinhentos e trinta e um milhões, oitocentos e quarenta e sete mil, quatrocentos e cinquenta e sete reais, dezessete centavos), despesa essa fundamentada no artigo 21, parágrafos 4º e 6º da Resolução TC nº 238 de 15/05/2012 do TCEES.” (grifou-se)

<sup>52</sup> Art. 113. O Relator terá prazo de trinta dias corridos para apresentar o relatório técnico sobre o exame das contas, contados da data de entrada dos documentos respectivos no Tribunal, observado o disposto no § 1º do art. 106 deste Regimento.

exercício de 2014, Sr. José Renato Casagrande, bem como, caso entenda necessário, do atual Governador, Sr. Paulo Cesar Hartung Gomes, responsável pela elaboração da prestação de contas em exame, dando-se prosseguimento à instrução processual com o posterior retorno do feito a este órgão ministerial para emissão de parecer complementar;

### 3.2 MÉRITO

Quanto ao mérito, caso este colendo Tribunal de Contas delibere pelo não acolhimento dos pedidos de sobrestamento do feito para complementação da análise por parte do órgão de controle interno do Poder Executivo, com a consequente interrupção do prazo para emissão do Parecer Prévio e reabertura da instrução processual, assegurando-se o direito ao contraditório e à ampla defesa em consonância com o entendimento do Supremo Tribunal Federal (STF) no MS 33671<sup>53</sup>, por não restar alternativa, o Ministério Público de Contas pugna pela emissão de Parecer Prévio **CONTRÁRIO À APROVAÇÃO** da prestação de contas anual do Sr. José Renato Casagrande, Governador do Estado do Espírito Santo no exercício de 2014, **no estado em que ela se encontra**, elaborada pelo seu sucessor, Sr. Paulo Cesar Hartung Gomes, pelos seguintes motivos:

- a) Descumprimento do art. 212 da Constituição Federal<sup>54</sup>, em razão da aplicação insuficiente de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) – foram aplicados **apenas 23,59%** quando o **mínimo** exigido pela Constituição é 25% – decorrente da inclusão indevida nas despesas com MDE de **R\$ 531.847.451,17 (quinhentos e trinta e um milhões, oitocentos e quarenta e sete mil, quatrocentos e cinquenta e um reais, e dezessete centavos)**, utilizados para pagamento de benefícios previdenciários a servidores públicos inativos e pensionistas durante o exercício de 2014, sujeitando, inclusive, o Estado do Espírito Santo à intervenção federal por violação ao princípio constitucional sensível previsto no art. 34, inciso VII, alínea “e”, da Carta da República<sup>55</sup>;

[...]

§ 2º Havendo indício de irregularidade, o Plenário poderá determinar a oitiva do Governador ou de seu antecessor, para manifestação no prazo fixado, suspendendo-se o prazo para emissão do parecer prévio até a prestação das informações.

53 “Notícias STF

Quarta-feira, 01 de julho de 2015

#### **Negada liminar contra ato do TCU que deu prazo à presidente para se manifestar sobre contas de 2014**

O ministro Luís Roberto Barroso, do Supremo Tribunal Federal (STF), negou a liminar pedida pelo deputado federal Raul Jungmann (PPS-PE) no Mandado de Segurança (MS) 33671, impetrado contra ato do Tribunal de Contas da União (TCU), que concedeu prazo de 30 dias à presidente Dilma Rousseff para que se pronuncie acerca de indícios de irregularidades nas contas do governo referentes a 2014.

Ao pedir a suspensão dos efeitos do ato da corte de contas, Jungmann alegou que a decisão do TCU afrontou o devido processo legal, em especial o prazo de 60 dias para a elaboração do parecer técnico necessário para que o Congresso Nacional aprecie as contas da presidente, embora não vincule a decisão dos parlamentares. Mas, de acordo com o ministro Barroso, à primeira vista, não há impossibilidade de haver contraditório no caso em questão.

“Ademais, parece-me que a medida encontra respaldo no artigo 224 do Regimento Interno do TCU, segundo o qual o relator [na corte de contas] pode ‘solicitar esclarecimentos adicionais e efetuar, por intermédio de unidade própria, fiscalizações que entenda necessárias à elaboração do seu relatório’. Nessa linha, eventual extrapolação do prazo de sessenta dias previsto no artigo 71, I, da Constituição, justificável à luz das circunstâncias do caso concreto, não parece servir de óbice ao exercício do contraditório e da ampla defesa”, afirmou o ministro do STF.

Em sua decisão, Barroso cita entendimento do ministro Celso de Mello no processo que tinha por objeto parecer prévio que rejeitava, sem contraditório, as contas do ex-governador de Pernambuco Miguel Arraes (Suspensão de Segurança 1197), em que o decano do STF afirma que “a ausência de caráter deliberativo do parecer prévio não dispensa o órgão de controle do dever de observar o contraditório e a ampla defesa”.

VP/AD

Processos relacionados

MS 33671”

54 Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

[...]

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

[...]

**VII - assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais:**

[...]

- b)** Inclusão nos Demonstrativos das Despesas com Pessoal do Poder Executivo, integrantes dos Relatórios de Gestão Fiscal (RGF), de parte das despesas com pessoal dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e do Tribunal de Contas, especificamente o aporte para cobertura do déficit financeiro do regime próprio de previdência social (RPPS) dos servidores públicos estaduais, procedimento que afronta os art. 54 e 55, inciso I, alínea "a", da Lei de Responsabilidade Fiscal<sup>56</sup>, ocasionado, dentre outras consequências, a apuração fictícia e irreal das despesas totais com pessoal, as quais, com as respectivas publicações dos Relatórios de Gestão Fiscal (RGF) dos referidos Poderes e Órgãos, esvaziam a eficácia dos relevantes instrumentos de fiscalização da gestão fiscal, concernentes ao controle das despesas totais com pessoal, a exemplo das verificações dos exatos limites globais e específicos preconizados pelos artigos 19, inciso II; art. 20, inciso II, alíneas "a", "b", "c", "d", para fins de emissão de pareceres atinentes aos limites de alerta<sup>57</sup>, nos moldes do art. 59, §1º, inciso II (atingimento de 90% do limite legal), e limites prudenciais, com fulcro no art. 22, § único e incisos do art. 23, todos da LRF<sup>58</sup>, em

**e) aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino** e nas ações e serviços públicos de saúde. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

- <sup>56</sup> Art. 54. Ao final de cada quadrimestre será emitido pelos titulares dos Poderes e órgãos referidos no art. 20 Relatório de Gestão Fiscal, assinado pelo:  
I - Chefe do Poder Executivo;  
II - Presidente e demais membros da Mesa Diretora ou órgão decisório equivalente, conforme regimentos internos dos órgãos do Poder Legislativo;  
III - Presidente de Tribunal e demais membros de Conselho de Administração ou órgão decisório equivalente, conforme regimentos internos dos órgãos do Poder Judiciário;  
IV - Chefe do Ministério Público, da União e dos Estados.  
Parágrafo único. O relatório também será assinado pelas autoridades responsáveis pela administração financeira e pelo controle interno, bem como por outras definidas por ato próprio de cada Poder ou órgão referido no art. 20.  
Art. 55. O relatório conterá:  
I - comparativo com os limites de que trata esta Lei Complementar, dos seguintes montantes:  
a) despesa total com pessoal, distinguindo a com inativos e pensionistas;  
[...]
- <sup>57</sup> Como se infere do enunciado do § 1º do art. 59 da LRF ("§ 1º Os Tribunais de Contas alertarão os Poderes ou órgãos referidos no art. 20 quando constatarem:"), a lei introduziu um instrumento novo no universo das competências dos tribunais de contas: o Alerta.  
Então, como corolário, compreende-se que o legislador deixou a cargo dos tribunais de contas a fiscalização do cumprimento dos ditames da LRF.
- <sup>58</sup> Art. 19. Para os fins do disposto no caput do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:  
[...]  
II – Estados: 60% (sessenta por cento);  
[...]
- Art. 20. A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais:  
[...]  
II - na esfera estadual:  
a) 3% (três por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Estado;  
b) 6% (seis por cento) para o Judiciário;  
c) 49% (quarenta e nove por cento) para o Executivo;  
d) 2% (dois por cento) para o Ministério Público dos Estados;
- Art. 59. [...]  
[...]  
§ 1º Os Tribunais de Contas alertarão os Poderes ou órgãos referidos no art. 20 quando constatarem:  
[...]  
II - que o montante da despesa total com pessoal ultrapassou 90% (noventa por cento) do limite;
- Art. 22. A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 será realizada ao final de cada quadrimestre.  
Parágrafo único. Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso:  
I - concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição;  
II - criação de cargo, emprego ou função;  
III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;  
IV - provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança;  
V - contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias.

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

- c) Ausência de elementos de convicção suficientes para formação do necessário juízo de convencimento acerca da verdade real de fatos relevantes ocorridos no exercício de 2014, **decorrente da apuração insuficiente dos seguintes pontos:**
- Realização de despesas sem prévio empenho, no valor aproximado **R\$ 300.000.000,00 (trezentos milhões de reais)**, e cancelamento indevido de empenhos, provocando, de forma absolutamente irregular, a não inclusão dos gastos nos demonstrativos fiscais do Poder Executivo, além de impossibilitar o conhecimento da real disponibilidade de caixa do Estado ao final do exercício financeiro de 2014 e de gerar a necessidade de reconhecimento forçado (em âmbito administrativo ou judicial) dessas despesas no exercício seguinte; e
  - Ausência de manifestação conclusiva e de análise de 22 importantes pontos de controle<sup>59</sup> no parecer do órgão de controle interno do Poder Executivo (doc. 12), ensejando a necessidade de sua complementação e **interrupção do prazo para emissão do Parecer Prévio**, consoante previsão contida no art. 106 do Regimento Interno do TCEES<sup>60</sup>, devido ao não cumprimento dos requisitos legais e regulamentares constantes dos art. 2º e 11 da Instrução

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

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

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

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

I - receber transferências voluntárias;

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

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

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

59

- a) LOA – vinculação de recursos (LC 101/2000, art. 8º, parágrafo único);
- b) Execução de receitas (relativo à arrecadação e ações de fiscalização, combate à sonegação, recuperação de créditos e os resultados alcançados) (LC 101/2000, art. 11);
- c) Renúncia de receitas – estimativa de impacto orçamentário-financeiro (LC 101/2000, art. 14);
- d) Renúncia de receitas – eficácia da concessão ou ampliação do incentivo (LC 101/2000, art. 14, § 2º);
- e) Renúncia de receitas – legislação específica (CRFB/88, art. 150, § 6º);
- f) Renúncia de receitas – resultado (CRFB/88, art. 37 e legislação específica);
- g) Afetação das Metas Fiscais por criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa (LC 101/2000, art. 17, § 3º);
- h) Execução de despesas – vinculação (CRFB/88, art. 167, inc. IV);
- i) Créditos adicionais – autorização legislativa para abertura (CRFB/88, art. 167, inc. V, c/c art. 43 da Lei nº 4.320/64);
- j) Créditos adicionais – decreto executivo (Lei nº 4.320/64, art. 42);
- k) Créditos orçamentários – transposição, remanejamento e transferências (CRFB/88, art. 167, inc. VI);
- l) Autorização orçamentária para cobertura de déficit (CRFB/88, art. 167, inc. VIII);
- m) Autorização legislativa para instituição de fundos de qualquer natureza (CRFB/88, art. 167, inc. IX);
- n) Créditos extraordinários – abertura (CRFB/88, art. 167, § 3º);
- o) Prestação de contas anual – execução orçamentária (LC 101/2000, art. 58);
- p) Concessão de privilégios fiscais para empresas públicas ou sociedades de economia mista (CRFB/88, art. 173, § 2º);
- q) Dívida ativa e demais créditos tributários – cobrança regular (LC 101/2000, art. 11);
- r) Despesas com pessoal – descumprimento de limites – nulidade do ato (LC 101/2000, art. 21);
- s) Despesas com pessoal – aumento despesas nos 180 dias do fim do mandato – nulidade do ato (LC101/2000, art. 21, parágrafo único);
- t) Despesas com pessoal – expansão de despesas – existência de dotação orçamentária – autorização na LDO (CRFB/88, art. 169, § 1º);
- u) Operações de crédito – concessão de garantias e contragarantias (LC 101/2000, art. 40. Resolução nº 43/2001 do Senado Federal, art. 18);
- v) Operações de crédito – cláusulas contratuais vedadas (Resolução nº 43/2001 do Senado Federal, art. 20).

60

Art. 106. Se as contas não forem encaminhadas, ou se não forem cumpridos os requisitos legais e regulamentares relativos a sua formalização, o Tribunal comunicará o fato ao Governador e à Assembleia Legislativa, para fins de direito.

§ 1º O prazo para emissão do parecer prévio será contado a partir do completo recebimento das contas ou da regularização do processo perante o Tribunal.

§ 2º Os documentos e informações necessários à regularização de que trata o parágrafo anterior serão aqueles apontados pelo Tribunal.

Normativa IN 28/2013<sup>61</sup>, tendo em vista a possibilidade de que os referidos pontos ocultem graves irregularidades, notadamente no que tange à renúncia de receitas – não analisadas desde 2013 – bem como às despesas com pessoal;

### 3.3 DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES

Sem prejuízo do manejo oportuno de outros instrumentos jurídicos por parte deste *Parquet* de Contas visando à correção das irregularidades identificadas, pede-se a este Tribunal que adote as seguintes providências:

#### 3.3.1 DETERMINE AO PODER EXECUTIVO:

- a) Que se abstenha de incluir, nos projetos das leis orçamentárias para o exercício financeiro de 2016 e seguintes, previsão de receita destinada à "*amortização de déficit atuarial*", de modo a evitar que o Poder Legislativo seja induzido, uma vez mais, a inserir nas leis orçamentárias **receita fictícia para cobertura de despesa inexistente**, haja vista que os recursos recebidos pelo regime próprio de previdência social (RPPS) dos servidores do Estado do Espírito Santo, sob essa denominação, não são utilizados em plano de amortização para cobertura de déficit atuarial, mas sim para cobertura do **déficit financeiro mensal do Fundo Financeiro**, conforme constatado pela Comissão Técnica<sup>62</sup> (fl. 430), originário da segregação de massas realizada em 2004, pela Lei Complementar nº 282/2004;
- b) Que se abstenha de incluir **na execução orçamentária** das unidades gestoras dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como do Ministério Público e do Tribunal de Contas, para o exercício financeiro de 2016 e seguintes, recursos destinados à cobertura do déficit financeiro do Fundo Financeiro (aporte), porquanto os mencionados recursos devem ser transferidos diretamente ao RPPS **de forma extraorçamentária**, conforme registrado pela Comissão Técnica<sup>63</sup> (fl. 507), pelo ente da federação, mediante **interferência financeira**, e não por meio de execução orçamentária de suas unidades gestoras;
- c) Caso o total dos valores que deixaram de ser aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) em 2015 não sejam compensados dentro do próprio exercício, sem prejuízo das repercussões legais pelo descumprimento do art. 212 da Constituição Federal, determine ao Poder Executivo estadual que, no exercício financeiro de 2016, acrescente aos 25% da despesa mínima com MDE o mesmo percentual que deixou de ser aplicado em 2015;
- d) Que promova a imediata correção, no Sistema Integrado de Gestão Financeira do Espírito Santo (SIGEFES), dos lançamentos contábeis das despesas destinadas à cobertura do déficit financeiro do RPPS no exercício de 2015 e anteriores – inclusive no portal da transparência do governo do Estado –,

<sup>61</sup> Art. 2º O conteúdo das contas a serem prestadas pelo Governador do Estado, para fins de apreciação e emissão de Parecer Prévio pelo Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, compreenderá o rol de documentos integrantes do ANEXO 01 desta Instrução Normativa, acompanhados do relatório e do parecer conclusivo do órgão central do sistema de controle interno sobre as contas do Governador, contendo os elementos indicados no ANEXO 11 que integra esse normativo.

§ 1º As contas apresentadas pelo Governador abrangerão a totalidade do exercício financeiro do Estado, compreendendo as atividades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como do Ministério Público Estadual, do Tribunal de Contas e da Defensoria Pública.

§ 2º O disposto no parágrafo anterior não exclui a obrigatoriedade dos ordenadores de despesas dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como os do Ministério Público Estadual e da Defensoria Pública, encaminharem suas respectivas prestações de contas decorrentes de atos, contratos, ajustes ou outros instrumentos congêneres, para julgamento pelo Tribunal de Contas nos termos do art. 71, inciso II, da Constituição Federal.

[...]

Art. 11 Os registros e fatos evidenciados nos documentos e nas demonstrações encaminhados a este Tribunal de Contas por imposição desta Instrução Normativa deverão ser apresentados em obediência às normas constitucionais e infraconstitucionais, observadas as normas brasileiras de contabilidade e as resoluções do Conselho Federal de Contabilidade.

<sup>62</sup> "Cabe registrar, que se observou em consulta ao SIGEFES 2014, conta contábil 351320100, fonte de recursos 0102 – MDE, contribuição complementar, despesa com repasse para cobertura de déficit financeiro do RPPS relativo aos servidores da educação, no montante de R\$ 531.847.451,17 (quinhentos e trinta e um milhões, oitocentos e quarenta e sete mil, quatrocentos e cinquenta e cinco reais, dezessete centavos), despesa essa fundamentada no artigo 21, parágrafos 4º e 6º da Resolução TC nº 238 de 15/05/2012 do TCEES."

<sup>63</sup> "Destaque-se que a contabilização das transferências de recursos para cobertura do déficit financeiro do RPPS ("Aporte") do Poder Executivo **é feita por execução orçamentária. Contudo, a Nota Técnica da STN nº 633/2011 estabelece que os repasses efetuados pelos entes deverão ser contabilizados como interferência financeira (de forma extraorçamentária) quando o RPPS apresentar déficit financeiro**, o que ocorre nos demais Poderes/Órgãos."

excluindo-as da Fonte de Recurso "2 – *Manutenção e Desenvolvimento do Ensino*", de modo a permitir que a sociedade e os órgãos de controle externo, estaduais e federais, tenham conhecimento dos números reais das despesas do Estado com educação;

- e) Que, após promover a correção dos registros contábeis das despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino no SIGEFES:
- I. Republique todos os demonstrativos fiscais afetados pela alteração, integrantes dos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (RREO) e dos Relatórios de Gestão Fiscal (RGF) já divulgados em 2015;
  - II. Passe a publicar os Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (RREO) e os Relatórios de Gestão Fiscal (RGF) com a correta contabilização das despesas destinadas à cobertura do déficit financeiro do RPPS;
- f) Que passe a disponibilizar, por meio do portal da transparência do governo do Estado, **dados consolidados de todas as receitas e despesas de todos os Poderes do Estado**<sup>64</sup>, conforme determinam os art. 48 e 48-A da Lei Complementar nº 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal, regulamentados pelo Decreto Federal nº 7.185/2010, especialmente seu art. 4º<sup>65</sup>, e demais normas aplicáveis;
- g) Que passe a disponibilizar no portal da transparência do governo do Estado a íntegra dos documentos que compuseram a Prestação de Contas Anual (PCA) do Governador do Estado **a partir da data de envio da PCA ao Poder Legislativo**<sup>66</sup>, de modo a permitir o acompanhamento, por parte da sociedade, dos processos de emissão do Parecer Prévio pelo TCEES e de julgamento pelo Poder Legislativo, bem como a análise e emissão de juízo de valor pelo cidadão acerca dos critérios utilizados pelos mencionados órgãos de controle externo;
- h) Que providencie acesso aos bancos de dados do Sistema Integrado Gestão Financeira do Espírito Santo (SIGEFES) para o corpo de auditores de controle externo deste Tribunal de Contas, proporcionando-lhe a realização de consultas diretas à base de dados que permitam validar os relatórios contábeis gerados pelo referido sistema e apresentados ao TCEES por todas as unidades gestoras do Estado;
- i) Que todas as inconsistências, irregularidades e ilegalidades detectadas na análise realizada pelo órgão de controle interno do Poder Executivo sejam consignadas na parte referente à conclusão do seu relatório e parecer conclusivo sobre a prestação de contas do Governador;
- j) Que se abstenha de incluir nos Demonstrativos das Despesas com Pessoal do Poder Executivo, integrantes dos Relatórios de Gestão Fiscal (RGF), parte das despesas com pessoal dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e do Tribunal de Contas, especificamente o aporte para cobertura do déficit financeiro do regime próprio de previdência social (RPPS) dos servidores públicos estaduais, por ferir os art. 54 e 55, inciso I, alínea "a", da Lei de Responsabilidade Fiscal<sup>67</sup> (LRF), e ensejar, eventualmente, que os demais

<sup>64</sup> Atualmente, o Poder Executivo não divulga dados consolidados de todos os Poderes conforme determina a Lei de Responsabilidade Fiscal, dificultando o acesso à informação.

<sup>65</sup> Art. 4º Sem prejuízo da exigência de características adicionais no âmbito de cada ente da Federação, consistem requisitos tecnológicos do padrão mínimo de qualidade do SISTEMA:

**I - disponibilizar ao cidadão informações de todos os Poderes e órgãos do ente da Federação de modo consolidado;**

II - permitir o armazenamento, a importação e a exportação de dados; e

III - possuir mecanismos que possibilitem a integridade, confiabilidade e disponibilidade da informação registrada e exportada.

<sup>66</sup> A **disponibilização prévia** da documentação que compõe a Prestação de Contas Anual do Governador do Estado constitui um avanço significativo para o aprimoramento do controle social da gestão pública.

<sup>67</sup> Art. 54. Ao final de cada quadrimestre será emitido pelos titulares dos Poderes e órgãos referidos no art. 20 Relatório de Gestão Fiscal, assinado pelo:

I - Chefe do Poder Executivo;

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

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

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

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

Art. 55. O relatório conterá:



Poderes e órgãos incorram em descumprimento dos limites de despesas com pessoal previstos no art. 20, inciso II, da LRF<sup>68</sup>;

### 3.3.2 RECOMENDE AO PODER EXECUTIVO:

- a) Que dê continuidade aos estudos que têm por objetivo analisar a viabilidade técnica, econômica e financeira de disponibilização de cópia do Sistema Integrado de Gestão Financeira do Espírito Santo (SIGEFES) a todos os municípios capixabas, mediante aquisição do código-fonte do sistema, medida que produzirá um avanço sem precedentes na história do controle interno das finanças públicas municipais, permitindo a este órgão de controle externo a integração e a consolidação de toda a atividade contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial **do Estado e dos municípios**, gerando economia de recursos públicos para todos os jurisdicionados e ampliando o controle social;

### 3.3.3 RECOMENDE AOS PODERES EXECUTIVO E LEGISLATIVO:

- a) Que **envidem esforços conjuntos** no sentido de promover, o mais breve possível, a recomposição integral do débito histórico com a educação capixaba, estimado em mais de **R\$ 2.630.345.630,66 (dois bilhões, seiscentos e trinta milhões, trezentos e quarenta e cinco mil, seiscentos e trinta reais, e sessenta e seis centavos)**, a exemplo da proposição de Emenda Constitucional<sup>69</sup> que amplie o percentual mínimo das despesas estaduais com manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), de modo a assegurar expressamente no texto da Carta Estadual melhores condições de ensino às futuras gerações, sugerindo-se, como parâmetro inicial de estudo, que o percentual a ser acrescido aos 25% corresponda, **no mínimo**, à média do percentual anual que deixou de ser aplicado em MDE ao longo dos anos em que ocorreu a manobra.

### 3.3.4 RECOMENDE AO PODER JUDICIÁRIO E AO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL

- a) Que, considerando a análise da gestão do regime próprio de previdência social (RPPS) dos servidores estaduais realizada pela Comissão Técnica (fl. 463), a qual constatou violação ao texto constitucional decorrente da gestão descentralizada do RPPS por parte do Poder Judiciário e do Ministério Público Estadual em relação aos seus servidores inativos e pensionistas<sup>70</sup> (fl. 463 e

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

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

[...]

<sup>68</sup> Art. 20. A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais:

[...]

II - na esfera estadual:

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

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

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

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

<sup>69</sup> Após Representação ofertada pelo Ministério Público de Contas contra a utilização de logomarcas como forma de identificação das gestões administrativas dos Poder Executivos estadual e municipais, o atual chefe do Poder Executivo estadual apresentou proposta de Emenda Constitucional que, após aprovada pela Assembleia Legislativa, deu nova redação ao § 1º do art. 32 da Constituição Estadual, *verbis*:

*Art. 32 As administrações públicas direta e indireta de quaisquer dos Poderes do Estado e dos Municípios obedecerão aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, finalidade, interesse público, razoabilidade, proporcionalidade e motivação, e também aos seguintes: (Redação dada pela EC nº 73, de 30.11.2011 – DOE 1.12.2011).*

[...]

*§ 1º A publicidade de atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos terá caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar elementos que caracterizem promoção pessoal de autoridades, de servidor público ou de partido político, ficando a administração pública direta do Poder Executivo Estadual e Municipal proibida de utilizar logomarcas, slogans, jingles, cores, frases, imagens ou quaisquer outros símbolos que guardem associação com a figura do gestor público ou de períodos administrativos. (Redação dada EC nº 100, de 19.5.2015 - DOE 20.5.2015)*

<sup>70</sup> “Referente a esta questão, fato comentar a existência de processos judiciais, movidos pelas associações dos magistrados do Tribunal de Justiça (processo 024.04.019300-5) e dos membros do Ministério Público do Estado (processo 024.04.020151-9), que visaram manter, junto ao TJ e ao MP, o controle e a gerência dos inativos destes órgãos.

Como já comentado, a LC 282/2004 conferiu ao Instituto a atribuição constitucional de gestor único de previdência estadual, inclusive das carreiras do Ministério Público e dos Magistrados, bem como os respectivos pensionistas.

Essas demandas judiciais questionaram o dispositivo legal que instituiu o IPAJM como órgão único para gerir a previdência social dos servidores estaduais, argumentando que isso interferiria na autonomia administrativa e financeira dos órgãos. A

464), privilégio legalmente obtido mediante ações judiciais promovidas por associações de direito privado<sup>71</sup> representativas dos membros ativos e inativos do Poder Judiciário e do Ministério Público (processos 024.04.019300-5 e 024.04.020151-9), situação que confirma os fatos registrados em ata pelo Instituto de Previdência dos Servidores do Estado do Espírito Santo (IPAJM) no final de 2014 (doc. 1), **reavaliem** a permanência da gestão fragmentada do RPPS em relação a seus servidores inativos e pensionistas, reunificando a gestão única com o IPAJM, conforme preceitua o art. 40, § 20, da Constituição Federal<sup>72</sup>, sob pena de que sujeitar o Estado do Espírito Santo à não emissão do Certificado de Regularidade Previdenciárias (CRP) previsto no art. 5º, inciso IV, da Portaria MPS nº 204/2008<sup>73</sup>, exigido para recebimento de transferências voluntárias de recursos pela União, bem como para a celebração de acordos, contratos, convênios, ajustes e recebimento de empréstimos, dentre outros importante benefícios listados no art. 4º da mencionada portaria<sup>74</sup>.

### 3.3.5 RECOMENDE A TODOS OS PODERES E ÓRGÃOS

**a) CONSIDERANDO** que a disponibilidade de caixa líquida de recursos ordinários (não vinculados), declarada pelos Poderes Legislativo (**R\$ 54.378.066,22**) e Judiciário (**R\$ 200.845.158,90**), pelo Ministério Público (**R\$ 36.492.946,47**) e pelo Tribunal de Contas (**R\$ 28.202.146,08**) nos Demonstrativos da Disponibilidade de Caixa que integraram os respectivos Relatórios de Gestão Fiscal (RGF) do 3º quadrimestre de 2014 totalizou **R\$ 319.918.317,67 (trezentos e dezenove milhões, novecentos e dezoito mil, trezentos e dezessete reais, e sessenta e sete centavos)**, recursos constituídos em parte por receitas arrecadadas pelos próprios órgãos; **CONSIDERANDO** que recursos ordinários podem ser alocados livremente para qualquer espécie de despesa, vinculada ou não vinculada; **CONSIDERANDO** que o princípio da solidariedade deve pautar a atuação coordenada dos Poderes e órgãos do

---

pretensão seria manter no Poder Judiciário Estadual e no Ministério Público a gestão da previdência de seus inativos e pensionistas.

Essa alternativa jurídica vai de encontro ao texto constitucional ao possibilitar a existência de mais de um órgão para gerir a previdência social dos servidores do estado do Espírito Santo, além de impedir a transparência de informações concernentes ao pagamento de benefícios previdenciários.

Somente com a Unidade Gestora Única, responsável pela concessão, pagamento e manutenção dos benefícios, será possível assegurar que as regras de cálculo, concessão e reajustamento serão aplicadas de modo uniforme para os servidores de todos os órgãos, categorias e Poderes. **Enquanto os benefícios continuarem sendo concedidos e pagos descentralizadamente, poderá haver maior margem para erros, privilégios e fraudes. Dessa forma, a fragmentação e a heterogeneidade sob os aspectos legal e institucional, com a existência de diferentes regras entre poderes, órgãos e categorias profissionais, prejudicam a administração e a transparência do sistema.**" (grifou-se)

<sup>71</sup> A rigor, associação de direito privado representativa de servidores públicos não possui legitimidade para pleitear judicialmente alteração da estrutura administrativa do Estado, consistente na transferência parcial da gestão do RPPS para instituição distinta do gestor único assegurado pela Constituição Federal. Cabe-lhe, tão-somente, insurgir-se contra possíveis irregularidades praticadas no âmbito da atividade administrativa desempenhada pelo gestor único, no caso, o IPAJM. A mudança pretendida constitui prerrogativa do constituinte derivado, mediante processo legislativo de alteração da Carta da República a ser conduzido perante o Congresso Nacional. Logo, nem mesmo o legislador estadual poderia promover tamanha transformação, mesmo a partir de projeto de lei apresentado pelo Poder Executivo, a quem cabe, com exclusividade, gerir a previdência dos servidores públicos do ente da federação, incluindo todos os Poderes.

<sup>72</sup> Art. 40. Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)

[...]

§ 20. Fica vedada a existência de mais de um regime próprio de previdência social para os servidores titulares de cargos efetivos, **e de mais de uma unidade gestora do respectivo regime em cada ente estatal**, ressalvado o disposto no art. 142, § 3º, X. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)

<sup>73</sup> Art. 5º A SPS, quando da emissão do CRP, examinará o cumprimento, pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, dos critérios e das exigências abaixo relativas aos Regimes Próprios de Previdência Social - RPPS:

[...]

IV - existência de apenas um RPPS e uma unidade gestora do respectivo regime em cada ente federativo;

<sup>74</sup>

Art. 4º O CRP será exigido nos seguintes casos:

I - realização de transferências voluntárias de recursos pela União;

II - celebração de acordos, contratos, convênios ou ajustes, bem como recebimento de empréstimos, financiamentos, avais e subvenções em geral de órgãos ou entidades da Administração direta e indireta da União;

III - liberação de recursos de empréstimos e financiamentos por instituições financeiras federais; e

IV - pagamento dos valores devidos pelo Regime Geral de Previdência Social - RGPS, em razão do disposto na Lei nº 9.796, de 5 de maio de 1999.

[...]

Estado do Espírito Santo – que é *uno* – em benefício geral da população capixaba, a exemplo da louvável iniciativa do Poder Legislativo de disponibilizar seu superávit financeiro ao Poder Executivo, o qual fora utilizado no início de 2015 para cobrir insuficiência financeira do Fundo Estadual de Saúde (FES)<sup>75</sup>; CONSIDERANDO que o superávit financeiro não é incluído na proposta orçamentária do exercício seguinte dos Poderes e órgãos, representando um montante adicional de recursos aos orçamentos anuais dos Poderes e Órgãos, razão pela qual não são incluídos na Lei Orçamentária Anual (LOA); CONSIDERANDO que os recursos previstos na LOA são destinados à cobertura de todas as despesas do exercício; CONSIDERANDO o atual momento de grave crise financeira por que passa não só o Estado do Espírito Santo, mas todos os entes da federação; CONSIDERANDO que os Poderes e órgãos mencionados não possuem por finalidade a acumulação de recursos financeiros; CONSIDERANDO que a Reserva de Contingência prevista na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA) objetiva atender a todos os Poderes e órgãos do Estado; CONSIDERANDO a insuficiência financeira no Poder Executivo aferida ao final do exercício de 2014; E CONSIDERANDO, por fim, a eventual necessidade emergencial de alocação de recursos em áreas prioritárias como saúde, educação e segurança pública, após o esgotamento da Reserva de Contingência; **que evidenciam esforços conjuntos** no sentido de aprimorar os instrumentos de gestão orçamentária e de alocação de recursos públicos, de modo a viabilizar, se possível, que os superávits financeiros de recursos ordinários dos Poderes e órgãos possam ser remanejados para atender situações emergenciais de outros Poderes e órgãos ou, no caso de recursos vinculados, que sejam incluídos nas despesas orçamentárias do exercício seguinte dos órgãos arrecadadores, gerando, assim, uma economia de recursos para o caixa único do Estado, respeitadas as limitações constitucionais e legais;

- b) Que, em cumprimento ao que determina o art. 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal<sup>76</sup> (LRF), passem a incluir no cômputo da despesa total com pessoal, publicada nos Demonstrativos da Despesa com Pessoal, integrantes do Relatório de Gestão Fiscal (RGF), os valores referentes a seus servidores inativos e pensionistas<sup>77</sup>, inclusive a parte atinente ao aporte destinado à cobertura do déficit financeiro do RPPS, conforme prescreve o Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF) da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), em consonância com o entendimento esposado pela Procuradoria Geral do Estado do Espírito Santo (PGE-ES), pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP).
- c) Que republiquem todos os Demonstrativos da Despesa com Pessoal, integrantes do Relatório de Gestão Fiscal (RGF), dos exercícios de 2014 e 2015, com a metodologia acima enunciada.

---

75

A Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo (ALES) disponibilizou ao Tesouro do Estado, administrado pelo Poder Executivo, a quantia de R\$ 1.982.277,13 (fonte 301000011) para cobrir despesas de exercícios anteriores do Fundo Estadual de Saúde (FES), as quais foram suplementadas mediante Decreto nº 672-S, de 07 de abril de 2015, publicado na edição de 08 de abril de 2015 do Diário Oficial dos Poderes do Estado. Essas informações constam na documentação requisitada à Secretaria de Estado de Controle e Transparência (SECONT) pelo Ministério Público de Contas (doc. 4).

76

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

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

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

77

Consta no Demonstrativo da Despesa com Pessoal do Poder Legislativo, integrante do Relatório de Gestão Fiscal do 3º Quadrimestre de 2014, o registro de despesa bruta com pessoal Inativo e Pensionista no valor de R\$ 6.149.673,26, referente às despesas com o extinto Instituto de Previdência dos Deputados Estaduais (IPDE). Portanto, este valor não se refere aos servidores inativos e pensionistas do Poder Legislativo vinculados ao RPPS, gerido pelo IPAJM.

### 3.4 PEDIDOS FINAIS

Por fim, o Ministério Público de Contas pede a este egrégio Tribunal de Contas que:

- a) Preceda à juntada ou apensamento aos presentes autos dos expedientes endereçados a esta Corte de Contas relacionados a esta prestação de contas anual do Governador;
- b) Diante do objetivo desta colenda Corte de Contas de promover o aprimoramento contínuo da análise das prestações de contas de governo e considerando o grande número de pontos imprescindíveis ao adequado julgamento por parte do parlamento estadual que, até o presente momento, deixaram de ser apreciados pelo órgão de controle interno do Poder Executivo e pelo TCEES na prestação de contas em exame, este órgão ministerial recomenda ao Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo que:
  - i. Como forma de promover a transparência no exercício da atividade de controle externo, passe a disponibilizar no portal da TCEES, a íntegra dos documentos que compuseram as Prestações de Contas do Governador dos exercícios de 2010, 2011, 2012, 2013, 2014 e seguintes;
  - ii. Determine a realização de auditoria para levantamento do total de recursos que deixou de ser aplicado na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) ao longo dos anos em razão da contabilização irregular do aporte para cobertura do déficit financeiro do RPPS como despesa com MDE;
  - iii. Considerando a importância do **Sistema Integrado de Gestão Financeira do Espírito Santo (SIGEFES)** para o controle das finanças públicas do Estado do Espírito Santo, bem como as dificuldades enfrentadas pelos auditores de controle externo desta Corte de Contas na instrução dos processos do exercício de 2014, promova a realização de **auditoria de sistema** no SIGEFES, de modo a verificar, dentre outros aspectos, sua integridade, confidencialidade, privacidade, acuidade, disponibilidade, auditabilidade, versatilidade, manutenibilidade, e eventuais vulnerabilidades, adotando-se como parâmetro normativo o Decreto Federal nº 7.185<sup>78</sup>, de 27 de maio de 2010, que dispôs sobre o padrão mínimo de qualidade do sistema **integrado** de administração financeira e controle, no âmbito de cada ente da Federação<sup>79</sup>, nos termos do art. 48, parágrafo único, inciso III, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), bem como as demais normas aplicáveis;
  - iv. Que se abstenha de aceitar relatórios e pareceres conclusivos emitidos pelos órgãos de controle interno do Poder Executivo quando incompletos, interrompendo o prazo para emissão do Parecer Prévio e estabelecendo prazo para a complementação da análise, nos termos do art. 106 do Regimento Interno do TCEES<sup>80</sup>;
  - v. Inclua na parte dispositiva do Parecer Prévio todas as recomendações sugeridas pela área técnica do TCEES, inclusive aquelas que dizem respeito ao parcial cumprimento dos preceptivos legais;
  - vi. Aprimore o procedimento de análise da prestação de contas anual (PCA) do Governador, submetendo o invólucro recebido a uma análise rigorosa das

<sup>78</sup>

Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2007-2010/2010/decreto/d7185.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2010/decreto/d7185.htm). Acesso em: 27 mai. 2015.

<sup>79</sup>

Destaca-se o art. 4º, I, do Decreto nº 7.1885/2010, em relação ao qual o Estado do Espírito Santo continua inadimplente, tendo em vista a ausência de disponibilização consolidada de informações de todos os Poderes:

#### Seção I

##### Das Características do Sistema

Art. 4º Sem prejuízo da exigência de características adicionais no âmbito de cada ente da Federação, consistem requisitos tecnológicos do padrão mínimo de qualidade do SISTEMA:

I - disponibilizar ao cidadão informações de todos os Poderes e órgãos do ente da Federação de modo consolidado;

II - permitir o armazenamento, a importação e a exportação de dados; e

III - possuir mecanismos que possibilitem a integridade, confiabilidade e disponibilidade da informação registrada e exportada.

<sup>80</sup>

Art. 106. Se as contas não forem encaminhadas, ou se não forem cumpridos os requisitos legais e regulamentares relativos a sua formalização, o Tribunal comunicará o fato ao Governador e à Assembleia Legislativa, para fins de direito.

§ 1º O prazo para emissão do parecer prévio será contado a partir do completo recebimento das contas ou da regularização do processo perante o Tribunal.

§ 2º Os documentos e informações necessários à regularização de que trata o parágrafo anterior serão aqueles apontados pelo Tribunal.

informações rotulares, principalmente quanto à confirmação quanto à veracidade do seu conteúdo;

- vii. Considerando a complexidade e a extensão da análise da prestação de contas anual (PCA) do Governador do Estado, realize estudo visando à adequação do seu procedimento de apreciação, de modo a eliminar tratamentos subjetivos e sem isonomia em relação à apreciação das contas dos demais chefes dos Poderes Executivos municipais, a exemplo do que ocorre com a indicação, por parte do Relator, dos servidores que integrarão a Comissões Técnicas responsáveis pela análise da PCA do Governador, bem como de eventual recurso de reconsideração, prerrogativas contidas, respectivamente, nos art. 112 e 119, § 2º, do Regimento Interno do TCEES<sup>81</sup>, procedimentos que, pelo seu subjetivismo e parcialidade, não guardam plena sintonia com o caráter objetivo e impessoal que deve nortear o exercício do controle externo, devendo-se assegurar, na medida do possível, principalmente em processos rotineiros como esta PCA, que a vinculação se dê em relação à determinada unidade técnica, integrada por seus "auditores naturais", sujeitos a rodízios periódicos<sup>82</sup>, como ocorre em relação aos demais jurisdicionados, salvo situações excepcionais tecnicamente justificáveis<sup>83</sup>;
- viii. Recomende a seu corpo de auditores que, diante de eventual conflito entre normas federais e normas do TCEES, apresente as razões de ordem técnica que justificaram a opção pelo posicionamento adotado, de modo a refletir o pleno exercício de sua autonomia, honestidade intelectual e independência no exercício de suas atribuições funcionais<sup>84</sup>, haja vista a insofismável possibilidade

<sup>81</sup> Art. 112. O Relator indicará servidores para comporem comissão técnica, a ser designada por ato do Presidente, até a última sessão ordinária do mês de janeiro de cada exercício, a qual será responsável pela análise das demonstrações contábeis, das demais peças da prestação de contas e, se for o caso, dos relatórios resultantes de procedimentos fiscalizatórios, com a finalidade de subsidiar o exame das contas, o levantamento de dados e a elaboração do relatório técnico.

§ 1º Caso não atendido o prazo previsto no caput deste artigo, o Plenário decidirá a respeito, podendo, inclusive, indicar outro Relator, na forma da parte final do art. 107 deste Regimento.

§ 2º A comissão referida no caput deste artigo terá um coordenador designado pelo Relator.

[...]

Art. 119. Do parecer prévio emitido sobre as contas do Governador cabe recurso de reconsideração, no prazo previsto neste Regimento.

§ 1º A distribuição do recurso far-se-á por sorteio de novo Relator, excetuado o Conselheiro que tenha proferido voto vencedor na deliberação recorrida.

§ 2º É facultado ao Relator do recurso solicitar a nomeação de nova comissão técnica.

<sup>82</sup> Preconizam as Normas de Auditoria Governamental (NAG):

2506 – As unidades executoras das auditorias governamentais, no âmbito do TC, deverão sofrer periodicamente rodízio em suas áreas de atuação, a fim de serem mantidas a independência e a objetividade do TC.

[...]

3316 – Deve ser adotada a prática de rodízio periódico dos profissionais de auditoria em relação aos órgãos, áreas, fluxos operacionais, sistemas, programas, projetos, ações, atividades e metas a serem examinados, de modo a assegurar a sua independência.

[...]

4604.2.1 – O rodízio dos profissionais de auditoria governamental responsáveis pela execução dos serviços é obrigatório e constitui um dos requisitos de garantia de qualidade.

<sup>83</sup> Como exemplo da possibilidade extraordinária de criação de comissão técnica de exceção, cita-se o trabalho realizado pela comissão multidisciplinar que elaborou o relatório de auditoria sobre a concessão do Sistema Rodovia do Sol, situação pontual e plenamente justificável.

<sup>84</sup> Segundo estabelecem as Normas de Auditoria Governamental – NAG 330 (Disponível em <http://wp.ufpel.edu.br/audin/files/2011/10/Normas-de-Auditoria-Governamental-IRB.pdf>. Acesso em 08.07.2015.), os auditores gozam de autonomia e independência no exercício de suas atribuições:

Normas de Auditoria Governamental – NAG 3300

**O profissional de auditoria governamental deve ser e demonstrar que é independente em relação aos seus trabalhos e atividades**, conforme determinam estas NAGs.

A independência profissional se caracteriza por uma atitude autônoma, sem preconceitos e interesses de qualquer natureza, isenta e imparcial, a ser mantida pelos profissionais de auditoria governamental, durante a realização do seu trabalho e toda a permanência nos quadros do TC. Isso é necessário, em função dele desempenhar uma profissão, que atua na defesa do interesse público.

3301 – Os profissionais de auditoria governamental são independentes quando podem exercer suas funções livre e objetivamente. A independência situa-se não apenas no livre e irrestrito acesso a informações, documentos e dependências dos entes, mas, principalmente, na liberdade de programar seus trabalhos, executá-los e comunicar os resultados, sem quaisquer tipos de interferências.

de o auditor/auditora de controle externo, legalmente, divergir do posicionamento exarado por esta Corte de Contas, desde que haja a devida motivação e fundamentação em normas válidas e vigentes, não estando obrigado a considerar regular fato que entenda não respaldado pelo ordenamento jurídico aplicável, nos termos preconizados pelas Normas de Auditoria Governamental;

- ix. Considerando o exíguo prazo de sete dias corridos conferidos pelo art. 114 do Regimento Interno do TCEES<sup>85</sup> ao Ministério Público de Contas para elaboração de parecer sobre a prestação de contas anual do Governador, interstício considerado insuficiente para a análise do grande volume de informações, notadamente em relação a exercícios financeiros atípicos como o de 2014, estude a criação de mecanismos que propiciem um período mais dilatado para exame dos documentos submetidos ao crivo deste *Parquet* de Contas, sob pena de se inviabilizar o aperfeiçoamento da atuação ministerial;

---

3302 – O profissional de auditoria governamental deve ser independente, não podendo deixar-se influenciar por fatores estranhos, preconceitos ou quaisquer outros elementos materiais, econômicos, financeiros ou afetivos que resultem perda, efetiva ou aparente, de sua independência. A independência permite aos profissionais de auditoria governamental exercerem análise imparcial, isenta e sem tendenciosidade.

3303 – O profissional de auditoria governamental deve proceder, com independência e objetividade, no exercício da auditoria governamental, qualquer que seja a forma de governo. Independência, tanto em relação ao Poder Legislativo, quanto ao Executivo, ao Judiciário e ao Ministério Público, é essencial para a execução da auditoria e para a credibilidade dos seus resultados.

3304 – A independência dos profissionais de auditoria governamental em relação aos demais servidores e empregados públicos deve ser claramente mencionada nas normas legais, nas regimentais e nos manuais de auditoria de cada TC, bem como formalizada mediante resoluções ou instruções normativas junto a todas as organizações, as áreas e as funções da Administração Pública.

3305 – Os profissionais de auditoria governamental devem ter apoio irrestrito dos membros do colegiado e do corpo diretivo do TC, de modo que possam executar seus trabalhos livres de interferências e com a colaboração dos entes auditados.

3306 – O profissional de auditoria governamental responsável pelo gerenciamento dos trabalhos de auditoria deve reportar-se diretamente a um profissional que ocupe função diretiva superior no TC ou aos membros do colegiado, com autoridade suficiente para propiciar independência e assegurar ampla e irrestrita cobertura à auditoria e atenção e consideração adequadas aos relatórios e às providências necessárias para implementação das recomendações neles contempladas.

3307 – O profissional de auditoria governamental que ocupe função diretiva ou gerencial da auditoria deve ter acesso direto aos membros do colegiado do TC e aos gestores da Administração Pública, pois a comunicação regular ajuda a assegurar a independência e fornece ao profissional de auditoria governamental e aos gestores meios para se manterem informados sobre questões de interesse mútuo.

É de se destacar ainda que, conforme Manual de Auditoria do TCU (Disponível em [http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:fZdJdYJh79UJ:portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/fiscalizacao\\_controle/normas\\_auditoria/BTCU-ESPECIAL-12-de-05-07-2011%2520Normas%2520de%2520Auditoria.pdf+norma+de+auditoria+governamental+tcu&cd=2&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br](http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:fZdJdYJh79UJ:portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/fiscalizacao_controle/normas_auditoria/BTCU-ESPECIAL-12-de-05-07-2011%2520Normas%2520de%2520Auditoria.pdf+norma+de+auditoria+governamental+tcu&cd=2&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br). Acesso em 08.07.2015), a independência constitui um dos preceitos básicos da auditoria e também um dos princípios éticos que regem os membros e servidores dos Tribunais de Contas. Inclui-se no conceito de independência, descrito neste Manual, a honestidade intelectual:

#### INDEPENDÊNCIA, OBJETIVIDADE E IMPARCIALIDADE

42. A credibilidade da auditoria no setor público baseia-se na objetividade dos auditores no cumprimento de suas responsabilidades profissionais. **A objetividade inclui ser independente, de fato e na aparência, manter uma atitude de imparcialidade, ter honestidade intelectual** e estar livre de conflitos de interesse.

43. O auditor deve manter-se afastado de quaisquer atividades que reduzam ou denotem reduzir sua autonomia e independência profissional, que não deve ser confundida com independência e autonomia funcional, bem como manter atitude de independência em relação ao fiscalizado, evitando postura de superioridade, inferioridade ou preconceito relativo a indivíduos, entidades, projetos e programas; deve **ainda adotar atitudes e procedimentos objetivos e imparciais, em particular, nos seus relatórios, que deverão ser tecnicamente fundamentados, baseados exclusivamente nas evidências obtidas** e organizados de acordo com as normas de auditoria, evitando que interesses pessoais e interpretações tendenciosas interfiram na apresentação e tratamento dos fatos levantados, bem como abster-se de emitir opinião preconcebida ou induzida por convicções político-partidária, religiosa ou ideológica.

<sup>85</sup>

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.

x. Na apreciação da prestação de contas anual do Governador, considere o descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) como fator determinante para a rejeição das contas ou para a expedição de "determinação" – e não apenas de "recomendação" –, de modo a evitar que o descumprimento reiterado da LRF se perenize no Estado do Espírito Santo, a exemplo da inobservância dos art. 48, parágrafo único, inciso II, e 48-A, inciso I, da LRF, aferidos pela Comissão Técnica nas prestações de contas do Governador nos exercícios de 2013 e de 2014, registrados respectivamente no Relatório Técnico das Contas do Governador do Estado do Espírito Santo – RTCG 01/2014 (fl. 380 do Processo TC 3068/2014) e no Relatório Técnico das Contas do Governador do Estado do Espírito Santo – RTCG 01/2015 (fl. 565), *verbis*:

**RTCG 01/2014** (Contas de 2013)

- **Seja dada total transparência, inclusive por meio eletrônico**, às informações que dão suporte ao demonstrativo previsto no art. 4º, § 2º, V, da LRF (Demonstrativo VII – Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita), **notadamente quanto à relação dos beneficiários da renúncia de receita, por setor, com o valor do benefício a que cada um tem direito, cumprindo o disposto nos arts. 48, § único, II, e 48-A, I, da LRF.** (grifou-se)

**RTCG 01/2015** (Contas de 2014)

- Recomenda-se, ainda, nos termos acatados pela Decisão TC-1084/2015 – Plenário, prolatada nos autos do Processo TC-1223/2014 (relativo à análise da LOA do exercício 2014), que, no prazo de cento e oitenta dias após o encerramento do exercício financeiro de 2014, **seja dada total transparência, inclusive por meio eletrônico, dos benefícios e incentivos fiscais concedidos, indicando os respectivos beneficiários e o montante do imposto reduzido ou dispensado, e as isenções ou reduções de impostos, incidentes sobre bens e serviços, em cumprimento ao disposto no art. 145 da Constituição Estadual e aos artigos 48, parágrafo único, inciso II, e 48-A, inciso I, da LRF.** (grifou-se)

### 3.5 ENCAMINHAMENTOS

Por fim, independentemente do acolhimento das proposições lançadas neste parecer, o Ministério Público de Contas pugna a este egrégio Tribunal de Contas que encaminhe cópia integral deste processo e do seu Parecer Prévio sobre a Prestação de Contas do Governador de 2014 ao **Ministério Público Federal (MPF)** e ao **Ministério Público do Estado do Espírito Santo (MPEES)** para fins de acompanhamento do fiel cumprimento do art. 212 da Constituição Federal<sup>86</sup> por parte do Estado do Espírito Santo durante o exercício de 2015 e seguintes, bem como de eventual adoção das medidas preventivas e corretivas que entenderem cabíveis no âmbito de atuação de cada *Parquet*, tendo em vista os robustos indicativos de descumprimento reiterado do princípio constitucional sensível esculpido no art. 34, inciso VII, alínea "e", da Magna Carta<sup>87</sup>, decorrente da não aplicação do percentual mínimo constitucional de 25% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), cujo valor total de recursos públicos que deixaram de ser aplicados pelo Estado na

<sup>86</sup> Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

[...]  
<sup>87</sup>

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

[...]

VII - assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais:

[...]

e) aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)



educação entre janeiro de 2009 e junho de 2015<sup>88</sup> alcança a incrível cifra de **R\$ 2.630.345.630,66 (dois bilhões, seiscentos e trinta milhões, trezentos e quarenta e cinco mil, seiscentos e trinta reais, e sessenta e seis centavos)**, gerando uma dívida social histórica com a educação capixaba e um **prejuízo irreparável** ao ensino público ofertado à população.

Vitória, 08 de julho de 2015.

## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

É o relatório.

## II – FUNDAMENTAÇÃO

O extenso e relevante volume de informações que gravitam em torno da análise técnica da Prestação de Contas Anual do Governador do Estado, contidas nos autos TC 6016/2015, que possui nove volumes e cerca de duas mil páginas, faz com que os resultados obtidos pela Comissão Técnica fiquem dispersos ao longo do Relatório Técnico, que desde já passa a integrar parte de meu voto, como se nele estivesse transcrito.

É essencial pontuar que esta análise não alcança o exame de atos de responsabilidade dos administradores e demais responsáveis de unidades gestoras, por dinheiros, bens e valores, cujas contas serão objeto de julgamento pelo Tribunal.

Tecidas tais considerações, **consolido as conclusões de cada assunto abordado pelo corpo técnico** e passo a destacar os pontos mais relevantes do Relatório Técnico das Contas do Governador do Estado do Espírito Santo – RTCG 01/2015:

**1) Inicialmente, foi elaborada uma síntese do Relatório Técnico relativo ao exercício anterior (2013) com o escopo de estabelecer uma referência para os dados apurados em 2014, senão vejamos alguns pontos que merecem destaque:**

No tocante a estrutura do Estado, a área técnica ressaltou que o ano de **2013 não foi empolgante** em termos de conquistas econômicas para o país, terminando o ano com

---

<sup>88</sup> Dados relativos a exercícios anteriores a 2009 ainda não estão disponíveis no Portal da Transparência do Poder Executivo estadual, razão pela qual o período analisado pelo MPC-ES contemplou apenas o período compreendido entre os exercícios



baixo crescimento do PIB em relação aos anos anteriores e com baixo desempenho na balança comercial.

Para o Espírito Santo a economia também não evidenciou um ano de grandes conquistas com o PIB demonstrando uma retração de 1,1% e o saldo da balança comercial mostrando-se praticamente estável em relação a 2012. Ademais, o Estado passou por momentos de ajustes, resultado da perda de receitas com incentivos fiscais (FUNDAP) e pela disputa dos royalties do petróleo.

## **2) Na avaliação do cenário econômico e administrativo do Estado de 2014 destacamos:**

Em um cenário desanimador, **o Brasil apresentou um fraco desempenho da economia em 2014**, tendo em vista que o ano foi marcado por inúmeros fatos que contribuíram para o quadro de aprofundamento da crise econômica.

Observando o cenário de 2014 do Estado, verificou-se que, apesar da variação decrescente do Brasil nos últimos trimestres, a soma de todos os bens e serviços produzidos no **Espírito Santo evoluiu positivamente**, apresentando uma variação positiva de 7,2% no quarto trimestre de 2014 em relação ao mesmo período do ano anterior. **O Estado cresce acima da média nacional há várias décadas** e, boa parte deste crescimento deve-se ao desempenho das *commodities*, o que engloba minério de ferro, aço, celulose, e, mais recentemente, petróleo e gás.

A atuação da Indústria Capixaba conseguiu se destacar, em grande parte, devido ao crescimento da fabricação de minérios de ferro pelletizados ou sintetizados pela indústria extrativa.

Destaque, também, para as atividades portuárias, de exportação e importação, para a indústria de celulose e de rochas ornamentais (mármore e granito, sendo o Estado o maior produtor e processador do Brasil), a exploração de petróleo (segundo maior) e

gás natural (maior do país), além da diversificada agricultura, principalmente do plantio do café (segundo maior).

No setor de Serviços, o Estado apresentou, no acumulado de 2014, um incremento de 2,6%, representando o menor crescimento anual desde o início da Pesquisa Mensal de Serviços do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (PMS-IBGE) em 2012.

Com relação aos Empregos Formais, analisando os dados do mês de dezembro de 2014, observou-se um decréscimo nos postos de trabalho, principalmente, na área de indústria de transformação, construção civil e serviços. O saldo líquido em dezembro de 2013 diminuiu de - 5.782 para - 8.803 postos com relação a dezembro de 2014, ou seja, diminuiu em 52% o número de postos de trabalho.

### **3) No que tange aos instrumentos de planejamento:**

Inicialmente é importante esclarecer que a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) funciona como um elo entre a fase de planejamento do Governo (PPA) e a fase de viabilização da execução dos programas (LOA). Segundo Albuquerque, Medeiros e Feijó<sup>89</sup> (2008), a função da LDO pode ser sintetizada da seguinte maneira:

[...] estabelece, dentre os programas incluídos no PPA, quais – como e com qual intensidade – terão prioridade na programação e execução do orçamento subsequente e disciplina a elaboração e execução dos Orçamentos.

A Lei Orçamentária Anual, por sua vez, dentro do sistema de planejamento governamental, composto também pelo PPA e pela LDO, é a fase de viabilização da execução dos programas. Segundo Albuquerque, Medeiros e Feijó (2008), a Lei Orçamentária pode ser definida como “[...] a expressão monetária dos recursos que deverão ser mobilizados, no ano específico de sua vigência, para execução das políticas públicas e do programa de trabalho do governo<sup>90</sup>”.

<sup>89</sup> ALBUQUERQUE, Claudiano; MEDEIROS, Márcio; FEIJÓ, Paulo Henrique. **Gestão de Finanças Públicas: fundamentos e práticas de planejamento, orçamento e administração financeira com responsabilidade fiscal**. 2. ed. Brasília: Gestão Pública, 2008, p. 163.

<sup>90</sup> ALBUQUERQUE, Claudiano; MEDEIROS, Márcio; FEIJÓ, Paulo Henrique. **Gestão de Finanças Públicas: fundamentos e práticas de planejamento, orçamento e administração financeira com responsabilidade fiscal**. 2. ed. Brasília: Gestão Pública, 2008, p. 190.

## **Lei de Diretrizes Orçamentária – LDO**

Tecidas tais considerações, importante ressaltar que em consulta ao site da Assembleia Legislativa ([www.al.es.gov.br](http://www.al.es.gov.br)), constatou-se o cumprimento do prazo de encaminhamento à Assembleia Legislativa, pelo Governo do Estado do Projeto de Lei referente à LDO, previsto no art. 2º da Lei Complementar estadual nº 07/90, de 06/07/1990, posto que a data de protocolo do projeto de lei foi 30 de abril de 2013.

A LDO Exercício 2014 foi publicada no Diário Oficial do Estado em 8 de agosto de 2013 e protocolizada neste Tribunal de Contas em 15 de janeiro de 2014, cumprindo, portanto, o prazo estabelecido pelo art. 133, inciso I, da Resolução TC nº 261/2013, que indica que a citada lei deve ser protocolizada até 30 de janeiro de cada ano.

**A elaboração da LDO Exercício 2014 atende aos requisitos exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF.** Além disso, quanto à observância da LDO Exercício 2014 aos preceitos da LRF, foi verificado o atendimento aos dispositivos legais da Lei Complementar nº 101/00, artigos 4º, 9º § 4º e 48, *caput* e parágrafo único.

**Quanto à observância da LDO Exercício 2014 aos preceitos constitucionais, verifica-se o atendimento aos dispositivos legais das Constituições Federal e Estadual.** (Art.165, § 2º, e art. 169 § 1º, inciso II da Constituição Federal e art. 150, § 2º, e art. 154 §1º, inciso II da Constituição do Estado). Entretanto, constata-se o não atendimento ao disposto no art.168 da Constituição Federal (redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004) e art. 153 da Constituição Estadual (redação dada pela EC nº 77, de 17.4.2012 - DOE 19.04.2012), pois o § 3º do artigo 49 da LDO Exercício 2014 não inclui a Defensoria Pública ao estabelecer os prazos de entrega dos recursos correspondentes às dotações orçamentárias, compreendidos os créditos suplementares e especiais.

Quanto ao Anexo de Riscos Fiscais (ARF) e o Anexo de Metas Fiscais (AMF), integrantes da LDO Exercício 2014, verifica-se que os demonstrativos apresentados foram elaborados em conformidade com o estabelecido na Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 4º, §§ 1º, 2º e 3º), **bem como adotaram o modelo proposto pela STN -**

**Secretaria do Tesouro Nacional, na Portaria nº 637/STN, de 18 de outubro de 2012 (aprova o Manual de Demonstrativos Fiscais – 5º edição – para o Exercício de 2013), vigentes à época da elaboração da LDO Exercício 2014.**

A LDO projetou uma Receita Total de R\$ 14.263.817.000,00 (quatorze bilhões, duzentos e sessenta e três milhões, oitocentos e dezessete mil reais) para o exercício de 2014. Por sua vez, a LOA Exercício 2014 apresentou receita total estimada no valor de R\$ 15.502.548.363,00 (quinze bilhões, quinhentos e dois milhões, quinhentos e quarenta e oito mil, trezentos e sessenta e três reais). Portanto, a receita total estimada na LOA foi 8,7% maior que a projetada na LDO. Tal divergência ocorreu, pois os valores foram previstos em épocas diferentes (o da LDO até agosto de 2013, e o da LOA até dezembro de 2013).

Quanto à fidedignidade dos parâmetros econômicos, a análise da LDO Exercício 2014 utilizou como fonte de informações os Relatórios de inflação do Banco Central do Brasil, a LDO Exercício 2014 da União e os Relatórios de Análises do Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN). Portanto, conclui-se que os parâmetros econômicos constantes na LDO Exercício 2014 foram condizentes com os índices econômicos vigentes à época da elaboração da LDO Exercício 2014.

Quanto à observância do conteúdo do anexo de metas fiscais ao artigo 4º, § 1º, da LRF, constata-se que o Demonstrativo I (Metas Anuais) apresenta as metas anuais em valores correntes e constantes relativas a receitas, despesas, resultado nominal, resultado primário e montante da dívida pública (dívida pública consolidada e dívida consolidada líquida) para o exercício de 2014 e para os dois exercícios seguintes 2015 e 2016.

O Demonstrativo I (Metas Anuais) do Anexo de Metas Fiscais estabelece, para o exercício de 2014, meta do resultado primário negativo (equivalente a 0,48% do PIB/ES), meta do resultado nominal positivo (equivalente a 1,39% do PIB/ES) e o montante da dívida consolidada líquida (equivalente a 4,89% do PIB/ES).

Quanto ao Resultado Primário o Demonstrativo estabelece como meta um déficit, equivalente a 0,48% do PIB/ES, evidenciando que a previsão dos gastos orçamentários do governo irá exceder o valor da arrecadação do estado no exercício de 2014.

No que tange ao Resultado Nominal o Demonstrativo estabelece como meta um resultado positivo, equivalente a 1,39% do PIB/ES, indicando que haverá um incremento do endividamento do estado na ordem de R\$ 1.381.352 mil (um bilhão, trezentos e oitenta e um milhões, trezentos e cinquenta e dois mil reais), em valores correntes.

Acerca da Dívida Consolidada Líquida e Dívida Pública Consolidada (ou Fundada), verifica-se que o Demonstrativo estabelece como meta uma dívida pública consolidada para 2014 na ordem de R\$ 7.575.628 mil (sete bilhões, quinhentos e setenta e cinco milhões, seiscentos e vinte e oito mil reais), em valores correntes e uma dívida consolidada líquida na ordem de R\$ 4.844.031 mil (quatro bilhões, oitocentos e quarenta e quatro milhões e trinta e um mil reais), em valores correntes.

No tocante à observância do conteúdo do anexo de metas fiscais ao artigo 4º, § 2º, inciso I da LRF, constata-se que o Demonstrativo II (Avaliação do cumprimento das metas fiscais do exercício anterior) apresenta a explanação a respeito dos resultados obtidos no exercício financeiro do segundo ano anterior ao ano de referência da LDO, incluindo a comparação entre as metas fixadas e o resultado obtido no exercício financeiro de 2012, acompanhado de análise dos fatores determinantes para o alcance ou não dos valores estabelecidos como metas, em atendimento as orientações da STN.

Quanto aos parâmetros básicos utilizados para se compor o referido Demonstrativo, constatou-se que as metas previstas na LDO Exercício 2012 conferem com os dados do demonstrativo, caracterizando o cumprimento da LRF no que tange à compatibilidade entre os instrumentos de planejamento.

A respeito da observância do conteúdo do anexo de metas fiscais ao artigo 4º, § 2º, inciso II da LRF, constata-se que o Demonstrativo III (Metas Fiscais Atuais Comparadas com as Fixadas nos Três Exercícios Anteriores) apresenta, inicialmente, explanação

geral a respeito da elaboração dos cálculos de projeções das metas fiscais dos exercícios de 2014, 2015 e 2016. O demonstrativo apresenta as informações sobre as metas fiscais dos três exercícios anteriores e dos três exercícios seguintes em valores correntes e constantes.

No que se refere à observância do conteúdo do anexo de metas fiscais ao artigo 4º, § 2º, inciso III da LRF, constata-se que o Demonstrativo IV (Evolução do Patrimônio Líquido) apresenta a evolução do Patrimônio Líquido com tendência de aumento no patrimônio líquido do Ente e do Regime previdenciário nos últimos três exercícios (2010, 2011 e 2012). Os parâmetros utilizados, quanto aos exercícios de 2010 e 2011, conferem com o Demonstrativo IV publicado na LDO anterior (Lei nº 9.680, de 27.07.2011 - LDO 2012), demonstrando o cumprimento da LRF no que tange à compatibilidade entre os instrumentos de planejamento.

Em continuidade à demonstração da evolução do patrimônio líquido, segundo o artigo 4º, § 2º, inciso III da LRF, constata-se que o Demonstrativo V (Origem e Aplicação dos Recursos Obtidos com a Alienação de Ativos) apresenta as receitas realizadas referentes a alienação de bens móveis e imóveis do estado nos exercícios de 2010, 2011 e 2012, destacando, em nota explicativa, que os recursos de alienação de ativos encontram-se em disponibilidade financeira (banco), ou seja, tais recursos não foram gastos, portanto são inexistentes as despesas executadas resultante da aplicação dos recursos obtidos com a alienação dos ativos. Os parâmetros utilizados quanto aos exercícios de 2010 e 2011 conferem com o Demonstrativo V publicado na LDO anterior (Lei nº 9.680, de 27.07.2011 - LDO 2012), demonstrando o cumprimento da LRF no que tange à compatibilidade entre os instrumentos de planejamento.

O Demonstrativo VI (Avaliação da Situação Financeira e Atuarial do Regime Próprio de Previdência Social - RPPS), que visa a atender o estabelecido no art. 4º, § 2º, inciso IV, alínea "a", da LRF, apresenta as receitas e as despesas previdenciárias, discriminando as intraorçamentárias, bem como classificando-as por categoria econômica nos exercícios de 2010, 2011 e 2012.

Quanto aos exercícios de 2010 e 2011, constata-se que os valores conferem com o Demonstrativo VI publicado na LDO anterior (Lei nº 9.680, de 27.07.2011 - LDO 2012), demonstrando o cumprimento da LRF no que tange à compatibilidade entre os instrumentos de planejamento.

O Demonstrativo apresenta a Projeção Atuarial do Regime Próprio de Previdência dos Servidores do Plano Financeiro e do Plano Previdenciário até 2088 em conformidade com o Anexo XIII do Relatório Resumido de Execução Orçamentária - RREO, publicado pelo Executivo Estadual, com período de referência de 2012 a 2088 (RREO 6º Bim/2012, Processo TC nº 1888/2013), evidenciando que o estado considerou que eventuais mudanças no cenário socioeconômico não justificaram revisão das variáveis consideradas nas projeções atuariais.

Quanto à observância do conteúdo do anexo de metas fiscais ao artigo 4º, § 2º, inciso V da LRF, constata-se que o Demonstrativo VII (Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita) não evidencia as medidas de compensação para a renúncia de receitas conforme inciso II do art. 14 da LRF, contudo, as justificativas apresentadas no Demonstrativo VII, da LDO Exercício 2014, seguiram as orientações da Decisão Plenária TC - 1294/2013, referente ao Processo TC - 622/2012 (LDO Exercício 2012) e busca demonstrar que o valor renunciado foi considerado na estimativa da receita da Lei Orçamentária Anual, de forma, também, a não afetar as metas de resultados fiscais, previstas no anexo próprio da Lei de Diretrizes Orçamentárias, atendendo, assim, ao disposto no artigo 14, inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Quanto ao atendimento ao disposto no caput do art. 14 da LRF, verifica-se que o Demonstrativo informa a estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, quais sejam, 2014: R\$ 901.778 (novecentos e um milhões e setecentos e setenta e oito mil reais), 2015: R\$ 949.573 (novecentos e quarenta e nove milhões e quinhentos e setenta e três mil reais) e 2016: R\$ 1.000.850 (um bilhão e oitocentos e cinquenta mil reais), **demonstrando o cumprimento da LRF no que tange à evidenciação do impacto orçamentário-financeiro.**

Em continuidade ao estabelecido no art. 4º, § 2º, inciso V, da LRF, o Demonstrativo VIII (Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado) registra o saldo final da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado para o exercício financeiro de 2014 no montante de R\$ 216,2 milhões.

Quanto à observância do conteúdo do anexo de riscos fiscais ao artigo 4º, § 3º, da LRF, constatou-se que o Anexo de Riscos Fiscais - Demonstrativo de Riscos Fiscais e Providências identifica e estima os riscos fiscais do Estado no montante de R\$ 63.659 mil (sessenta e três milhões e seiscentos e cinquenta e nove mil reais), referente à soma dos Passivos Contingentes e o mesmo valor para as respectivas Providências a serem tomadas.

Os passivos contingentes identificados como riscos fiscais, no Estado encontram-se relacionados às pendências referentes aos Processos de liquidação da Companhia de Melhoramentos e Desenvolvimento Urbano – Comdusa - e da Companhia de Desenvolvimento de Projetos Especiais – Codespe -, e pendências de Débitos Previdenciários do Estado junto à Receita Federal. As providências a serem tomadas em relação aos respectivos riscos fiscais identificadas pelo Estado referem-se à destinação de repasse de recursos pelo Tesouro Estadual a ser previsto na LOA Exercício 2014 como reserva de contingência.

O valor de Reserva de Contingência do orçamento fiscal (LOA Exercício 2014) alcançou o montante de R\$ 224.577.065,00 (duzentos e vinte e quatro milhões, quinhentos e setenta e sete mil e sessenta e cinco reais), portanto, suficiente para cobrir os passivos contingentes previstos no Anexo de Riscos Fiscais.

Quanto à compatibilidade entre os instrumentos de planejamento, LDO (Lei nº 10.067/2014) e PPA (Lei nº 9.781/2012), constata-se que as **prioridades e metas definidas na LDO Exercício 2014 são compatíveis com as diretrizes estratégicas e o anexo I constantes no PPA-2012/2015.**



## **Lei Orçamentária Anual – LOA**

A avaliação da Lei Orçamentária Anual (LOA) do Governo do Estado do Espírito Santo, relativa ao exercício de 2014 (Lei nº 10.164 de 3 de janeiro de 2014), permitem as seguintes constatações:

Em consulta ao site da Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo ([www.al.es.gov.br](http://www.al.es.gov.br)), verificou-se o cumprimento do prazo de encaminhamento à Assembleia Legislativa, pelo Governo do Estado, do Projeto de Lei referente à LOA, exercício 2014, previsto no art. 3º da Lei Complementar estadual nº 07/90, de 06/07/1990, posto que a data de protocolo do projeto de lei foi 30 de setembro de 2013.

A LOA Exercício 2014 foi publicada no Diário Oficial do Espírito Santo em 6 de janeiro de 2014 e protocolizada neste Tribunal de Contas em 15 de janeiro de 2014, cumprindo, portanto, o prazo estabelecido pelo art. 133, inciso I, da Resolução TC nº 261/2013, que indica que a citada lei deve ser protocolizada até 30 de janeiro de cada ano.

A relação de precatórios foi protocolizada neste Tribunal de Contas em 15 de janeiro de 2014, cumprindo, portanto, o prazo estabelecido pelo art. 133, inciso III, da Resolução TC nº 261/2013.

Quanto à observância da Lei Orçamentária Anual (LOA) aos preceitos constitucionais, verifica-se o atendimento aos dispositivos legais das Constituições Federal e Estadual (art. 165, III, §§ 5º e 8º, da Constituição Federal e art. 150, III, §§ 5º e 8º, da Constituição Estadual). Entretanto, constata-se o atendimento parcial quanto ao disposto no art. 165, § 6º, da Constituição da República Federativa do Brasil e art. 150, § 6º, da Constituição Estadual, pois o Demonstrativo apresentado não tem o caráter regionalizado exigido pela legislação, uma vez que não apresenta, de forma regionalizada, o efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia concedidas pelo Estado.

No tocante à observância da Lei Orçamentária Anual (LOA) aos preceitos da LRF, verifica-se o atendimento aos dispositivos legais da Lei Complementar nº 101/00, artigo 5º. Entretanto, constata-se o atendimento parcial quanto ao disposto no art. 5º, inciso II, da LRF, pois o Demonstrativo apresentado não tem o caráter regionalizado de que trata o § 6º do art. 165 da Constituição Federal, pois não apresenta, de forma regionalizada, o efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia concedidas pelo Estado. Quanto às medidas de compensação a renúncias de receita, verifica-se que o Anexo VI apresentado na LOA é o mesmo demonstrativo da LDO Exercício 2014.

No que se refere à observância da Lei Orçamentária Anual (LOA) a Lei Federal nº 4.320/64, verifica-se o atendimento aos requisitos exigidos pela Lei.

No que tange à compatibilidade da LOA com as orientações e diretrizes orçamentárias estabelecidas na LDO Exercício 2014 (Lei nº 10.067 de 07 de agosto de 2013), verifica-se que a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA exercício de 2014) está compatível com as orientações e diretrizes orçamentárias estabelecidas na LDO Exercício 2014. Entretanto, a LOA foi detalhada somente até o Grupo de Natureza da Despesa, e não até a modalidade de aplicação, em desacordo com as orientações do artigo 6º, *caput* e §§ 4º e 5º, da LDO Exercício 2014, e com as disposições contidas no art. 6º da Portaria Interministerial STN/MPOG (Secretaria do Tesouro Nacional/Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão) nº 163/2001.

Quanto a Compatibilidade entre os Instrumentos de Planejamento, verifica-se que há compatibilidade entre os instrumentos de planejamento, LOA (Lei nº 10.164/2014), LDO (Lei nº 10.067/2014) e PPA (Lei nº 9.781/2012), pois a administração pública estadual define, no PPA 2012/2015, as Diretrizes Estratégicas para o quadriênio em 10 (dez) eixos estratégicos. A LDO Exercício 2014 define que as prioridades e metas devem contemplar no mínimo os temas definidos no parágrafo único do artigo 3º da Lei 10.067/2014, os quais apresentam-se compatíveis com o PPA 2012/2015. Por fim, a LOA Exercício 2014 apresenta os Programas de Governo no Demonstrativo das

Despesas por Programa de forma compatível com as prioridades e metas definidas na LDO e com as Diretrizes Estratégicas estabelecidas no PPA 2012/2015.

A LOA Exercício 2014, elaborada conforme as orientações da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO Exercício 2014), estima a Receita e fixa a Despesa em R\$ 15.502.548.363,00 (quinze bilhões, quinhentos e dois milhões, quinhentos e quarenta e oito mil e trezentos e sessenta e três reais), compreendendo os Orçamentos Fiscal, da Seguridade Social e de Investimentos, englobando os Poderes do Estado, seus Fundos, Órgãos e Entidades da Administração Direta e Indireta – Autarquias e Fundações.

A despesa do orçamento de investimentos das empresas foi fixada pelo art. 7º da LOA em R\$ 271.008.063,00 (duzentos e setenta e um milhões, oito mil e sessenta e três reais), destacados do orçamento fiscal e da seguridade social, cujas fontes de receitas, definidas no artigo 8º da LOA, decorrerão da geração de recursos próprios e de operações de crédito internas.

A LOA Exercício 2014 estima que 83% da receita prevista será oriunda de recursos do Tesouro e, 17%, de recursos de outras fontes.

As **receitas tributárias**, principal fonte de arrecadação do Estado, foram computadas em R\$ 10.271.008.910,00 (dez bilhões, duzentos e setenta e um milhões, oito mil e novecentos e dez reais), representando 68% do total previsto para as Receitas Correntes (R\$ 15.109.831.625,00 – quinze bilhões, cento e nove milhões, oitocentos e trinta e um mil e seiscentos e vinte e cinco reais).

Entre as **receitas de capital** destacam-se as Operações de Crédito computadas no valor de R\$ 1.677.787.365,00 (um bilhão, seiscentos e setenta e sete milhões, setecentos e oitenta e sete mil e trezentos e sessenta e cinco reais), representando 77% do total previsto para as Receitas de Capital (R\$ 2.172.540.429,00 – dois bilhões, cento e setenta e dois milhões, quinhentos e quarenta mil e quatrocentos e vinte e nove reais).

O desdobramento das Despesas fixadas evidencia que a maior destinação da despesa, para o exercício de 2014, encontra-se nas despesas correntes com 73%. E, entre as Despesas Correntes, o item "Pessoal e Encargos Sociais" responde pela maior destinação com 48% do total do orçamento, seguida das "Outras despesas correntes" com 23% do total do orçamento para 2014.

As Despesas de Capital representam 24% do total do orçamento. Entre as despesas de capital, **o item "Investimentos" responde pela maior destinação com 17% do total do orçamento para 2014.**

A "Reserva de Contingência", no valor de R\$ 470.045.554,00 (quatrocentos e setenta milhões, quarenta e cinco mil, quinhentos e cinquenta e quatro reais) contempla: a Reserva de Contingência do Orçamento Fiscal, no valor de R\$ 224.577.065,00 (duzentos e vinte e quatro milhões, quinhentos e setenta e sete mil e sessenta e cinco reais), em atendimento ao disposto no inciso III, art. 5º, da Lei Complementar nº 101, de 2000, e a Reserva de Contingência do Regime Próprio de Previdência do Servidor - RPPS do Orçamento da Seguridade Social, no valor de R\$ 245.468.489,00 (duzentos e quarenta e cinco milhões, quatrocentos e sessenta e oito mil e quatrocentos e oitenta e nove reais).

A destinação de recursos do orçamento fiscal demonstra que os órgãos com maior participação no orçamento são: Encargos Gerais do Estado (14,35%) e Secretaria de Estado da Educação (12,79%).

A destinação de recursos do orçamento da Seguridade Social demonstra que os órgãos com maior participação são: Instituto de Previdência dos Servidores do Estado do Espírito Santo (13,91%), e Secretaria de Estado da Saúde (12,36%).

Entre as 28 funções, destacadas no orçamento Fiscal e Seguridade Social, apenas as funções saúde, educação, previdência social e encargos especiais apresentam participação no orçamento acima de 10% em relação ao total do orçamento.

Na comparação da despesa por órgão entre 2013/2014, excluindo-se o Poder Executivo, constata-se que, em valores correntes, a LOA Exercício 2014 prevê, em relação à LOA Exercício 2013, aumento nominal de despesa na ordem de 7% para a Assembleia, 7% para o Tribunal de Contas, 12% para o Ministério Público e 10% para o Poder Judiciário.

## **Regra de Ouro Constitucional**

A Constituição Federal, em seu art. 167, inciso III, dispõe:

Art. 167. São vedados:

[...]

III - a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta;

Tal norma recebeu a alcunha doutrinária de "regra de ouro constitucional", que objetiva evitar o financiamento de todas as suas despesas correntes por meio de endividamento. Para tanto, a lei veda que o ente público realize operações de crédito em montante superior às despesas de capital.

Tal norma recebeu a alcunha doutrinária de "regra de ouro constitucional" e objetiva evitar o financiamento de todas as despesas correntes por meio de endividamento. Para tanto, a lei veda que o ente público realize operações de crédito em montante superior às despesas de capital.

Quanto ao Cumprimento da "Regra de Ouro Constitucional", verifica-se que as receitas de Operações de Crédito previstas, de R\$ 1.677.787.365,00 (um bilhão, seiscentos e setenta e sete milhões, setecentos e oitenta e sete mil e trezentos e sessenta e cinco reais), são inferiores às Despesas de Capital fixadas, de R\$ 3.670.762.293,00 (três bilhões, seiscentos e setenta milhões, setecentos e sessenta e dois mil e duzentos e noventa e três reais), **estando adequado ao princípio conhecido como "regra de ouro", previsto no inciso III do art. 167 da CF/88 quando da previsão do orçamento.**

Nas análises adicionais sobre a LOA Exercício 2014, o corpo técnico apurou que a **reserva de contingência** fixada no valor de R\$ 224.577.065,00, (duzentos e vinte e

quatro milhões, quinhentos e setenta e sete mil e sessenta e cinco reais) equivalente a 2% da Receita Corrente Líquida (RCL) de R\$ 1.228.853.248,00<sup>91</sup> (um bilhão, duzentos e vinte e oito milhões, oitocentos e cinquenta e três mil e duzentos e quarenta e oito reais), está em conformidade com o artigo 14 da Lei nº 10.067/2013 (LDO Exercício 2014), bem como está classificada no Grupo de Natureza de Despesa (GND) 9, conforme estabelecido no § 3º do art. 6º da LDO Exercício 2014.

A análise da relação "despesa juros e encargos da dívida x receitas correntes" evidencia que o pagamento de juros e encargos da dívida pública equivale a 3,01% das receitas correntes para o exercício de 2014.

A análise da relação "dívida ativa x receita" evidencia que a receita da dívida ativa representa 0,49% da receita total, e que a receita da dívida ativa tributária representa 0,70% da receita tributária, informando que as dívidas são de expressão percentual desprezível em relação à receita. Entretanto, apesar de desprezível em termos percentuais, a dívida deve ser cobrada por força do artigo 11 da LRF que estabelece, como requisito essencial da responsabilidade na gestão fiscal, a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação.

A análise da **Carga Tributária Per Capita** evidencia que a carga tributária per capita anual no Estado cresceu 3,75% entre o ano 2013 (quando cada habitante do Estado pagava, em média, R\$ 2.548,21 – dois mil e quinhentos e quarenta e oito reais e vinte e um centavos - em tributos) e 2014 (quando esse valor atingiu a média de R\$ 2.643,73 – dois mil, seiscentos e quarenta e três reais e setenta e três centavos).

A análise da Dívida Pública informa que os juros e encargos da dívida pública representam 4,00% das despesas correntes e 2,93% da despesa total. A amortização da dívida pública, por sua vez, representa 11,03% das despesas de capital e 2,61% da despesa total. Juntos, os juros e encargos da dívida (2,93%) e sua amortização (2,61%), correspondem a 5,54% da despesa total no orçamento do exercício de 2014.

---

<sup>91</sup> Apurada conforme quadro VII (metodologia, índices aplicados e memória de cálculo da receita corrente líquida prevista na proposta orçamentária), constante da Mensagem nº 232/2013<sup>91</sup> que acompanha o Projeto de Lei Orçamentária conforme estabelecido no artigo 13, inciso VII da Lei de Diretrizes

#### **4) Na análise das demonstrações contábeis:**

No Brasil, as normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços dos entes estão disciplinadas pela Lei Federal nº 4.320/64, a qual determina que, ao final de cada exercício, os resultados gerais da Administração pública sejam apresentados à sociedade, através das demonstrações contábeis.

A Lei 2.583, de 12 de março de 1971 e suas alterações (conhecida como Código de Administração Financeira do Estado) estabelecem normas gerais sobre a execução orçamentária, financeira, patrimonial e contábil na Administração Pública Direta e Indireta do Estado do Espírito Santo.

A Lei Complementar nº 101/00, de 04 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal, disciplinou as normas ligadas às finanças públicas, voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal.

Importante destacar que, a partir de 2014, a execução das ações governamentais com reflexos nos demonstrativos contábeis passou a ser efetivada pelo Sigefes – Sistema Integrado de Gestão das Finanças Públicas do Espírito Santo, conforme determina o Decreto Estadual nº 3.444-R, de 26 de novembro de 2013.

De acordo com o Decreto Estadual nº 3.440-R, de 21 de novembro de 2013, o órgão gestor do sistema será a Gerência de Contabilidade Geral do Estado – Gecog, auxiliado pela Subgerência de gestão do sistema – Susif.

O escopo deste item é apresentar os resultados da análise do Balanço Geral do Estado, referente ao exercício de 2014, que, por sua vez, tem o intuito de verificar a situação patrimonial e os resultados financeiro e orçamentário em 31/12/2014.

## **Execução Orçamentária**

A Lei Orçamentária Anual estimou as receitas em R\$ 15.502.548.363,00 (quinze bilhões, quinhentos e dois milhões, quinhentos e quarenta e oito mil, trezentos e sessenta e três reais) e fixou as despesas em igual valor.

As Receitas Orçamentárias não foram atualizadas, enquanto que as despesas evoluíram em R\$ 1.411.127.356,99 (um bilhão, quatrocentos e onze milhões, cento e vinte e sete mil, trezentos e cinquenta e seis reais e noventa e nove centavos). O acréscimo proveio do superávit financeiro apurado no exercício anterior (R\$ 1.171.191.295,99 - um bilhão, cento e setenta e um milhões, cento e noventa e um mil, duzentos e noventa e cinco reais e noventa e nove centavos) e dos créditos especiais reabertos (R\$ 239.937.061,00 - duzentos e trinta e nove milhões, novecentos e trinta e sete mil e sessenta e um reais), o que resultou na dotação orçamentária atualizada de R\$ 16.913.675.719,99 (dezesesseis bilhões, novecentos e treze milhões, seiscentos e setenta e cinco mil, setecentos e dezenove reais e noventa e nove centavos).

A partir de 2012, o Estado contabilizou as transferências constitucionais aos municípios pelo método de deduções das receitas realizadas, com base na Portaria-conjunta nº 02, de 13 de julho de 2012, da Secretaria do Tesouro Nacional - STN e Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão - SOF (MCASP, 5ª Edição, p. 32).

As receitas orçamentárias arrecadadas (excluídas as intraorçamentárias), em 2014, atingiram a importância de R\$ 13.128.353.075,31 (treze bilhões, cento e vinte e oito milhões, trezentos e cinquenta e três mil e setenta e cinco reais e trinta e um centavos), enquanto que, em 2013, alcançaram o valor de R\$ 11.884.106.059,97 (onze bilhões, oitocentos e oitenta e quatro milhões, cento e seis mil e cinquenta e nove reais e noventa e sete centavos). O comportamento da receita apresentou uma evolução de R\$ 1.244.247.015,34 (um bilhão, duzentos e quarenta e quatro milhões, duzentos e quarenta e sete mil e quinze reais e trinta e quatro centavos) e representou uma variação positiva de 10,47%, em relação ao exercício anterior.



As receitas correntes somaram R\$ 12.153.157.054,74 (doze bilhões, cento e cinquenta e três milhões, cento e cinquenta e sete mil e cinquenta e quatro reais e setenta e quatro centavos) e corresponderam a 92,57% do total das receitas arrecadadas (R\$ 13.128.353.075,31 - treze bilhões, cento e vinte e oito milhões, trezentos e cinquenta e três mil e setenta e cinco reais e trinta e um centavos).

As receitas tributárias, no valor de R\$ 10.285.973.537,13 (dez bilhões, duzentos e oitenta e cinco milhões, novecentos e setenta e três mil, quinhentos e trinta e sete reais e treze centavos), corresponderam a 84,63% das receitas correntes (R\$ 12.153.157.054,74 - doze bilhões, cento e cinquenta e três milhões, cento e cinquenta e sete mil e cinquenta e quatro reais e setenta e quatro centavos). Dentre as receitas tributárias destacam-se aquelas decorrentes do ICMS-FUNDAP (R\$ 780.644.501,78 - setecentos e oitenta milhões, seiscentos e quarenta e quatro mil, quinhentos e um reais e setenta e oito centavos) e das compensações financeiras da exploração do petróleo – Royalties (R\$ 1.779.036.139,64 - um bilhão, setecentos e setenta e nove milhões, trinta e seis mil, cento e trinta e nove reais e sessenta e quatro centavos).

Com a Resolução do Senado Federal nº 13/2012, a alíquota do ICMS FUNDAP passou de 12% para 4%. O efeito financeiro dessa Resolução fez com que o ICMS-FUNDAP de 2014 (R\$ 780.644.501,78 - setecentos e oitenta milhões, seiscentos e quarenta e quatro mil, quinhentos e um reais e setenta e oito centavos) tivesse uma retração de 12,27% em relação ao exercício 2013 (R\$ 889.876.630,81 - oitocentos e oitenta e nove milhões, oitocentos e setenta e seis mil, seiscentos e trinta reais e oitenta e um centavos), o que resultou o decréscimo de R\$ 109.232.129,03 (cento e nove milhões, duzentos e trinta e dois mil, cento e vinte e nove reais e três centavos).

A arrecadação de Royalties no país somou 18,53 bilhões de reais, conforme dados informados no Relatório da ANP - Agência Nacional do Petróleo (Site: <http://www.anp.gov.br>, relatório ANP, crédito em 22/12/2014, acessado em 03/06/15). O Espírito Santo arrecadou R\$ 1,77 bilhão de reais, composto pelos valores creditados até 22/12/2014 de royalties no valor de R\$ 837,62 milhões e da participação especial no valor de R\$ 941,42 milhões.

Em 2014, as despesas orçamentárias realizadas (excluídas as intraorçamentárias) somaram R\$ 13.264.463.975,19 (treze bilhões, duzentos e sessenta e quatro milhões, quatrocentos e sessenta e três mil, novecentos e setenta e cinco reais e dezenove centavos), enquanto que, em 2013, alcançaram o valor de R\$ 12.106.629.960,31 (doze bilhões, cento e seis milhões, seiscentos e vinte e nove mil, novecentos e sessenta reais e trinta e um centavos). O comportamento da despesa, em relação ao exercício anterior, cresceu de R\$ 1.157.834.014,88 (um bilhão, cento e cinquenta e sete milhões, oitocentos e trinta e quatro mil e quatorze reais e oitenta e oito centavos) e representou uma evolução de 9,56%.

As despesas correntes somaram R\$ 10.598.603.917,88 (dez bilhões, quinhentos e noventa e oito milhões, seiscentos e três mil, novecentos e dezessete reais e oitenta e oito centavos) e representaram 79,90% das despesas orçamentárias empenhadas em 2014 (R\$ 13.264.463.975,19 - treze bilhões, duzentos e sessenta e quatro milhões, quatrocentos e sessenta e três mil, novecentos e setenta e cinco reais e dezenove centavos), equivalendo a um aumento de 14,46% em relação ao exercício anterior (R\$ 9.259.861.759,04 - nove bilhões, duzentos e cinquenta e nove milhões, oitocentos e sessenta e um mil, setecentos e cinquenta e nove reais e quatro centavos). As despesas com pessoal e encargos representaram 50,43% das despesas correntes.

As despesas de capital foram de R\$ 2.526.001.273,31 (dois bilhões, quinhentos e vinte e seis milhões, um mil, duzentos e setenta e três reais e trinta e um centavos). O grupo mais representativo foi o de Investimentos, que representou 14,12% das despesas. Foi verificada uma redução de 11,27% em relação a 2013, que foi influenciada pela redução expressiva no grupo das Inversões Financeiras e da Amortização da Dívida.

A Amortização/refinanciamento da dívida pública que, no exercício, era de origem interna (R\$ 139.858.784,00 - cento e trinta e nove milhões, oitocentos e cinquenta e oito mil, setecentos e oitenta e quatro reais), representou 1,05% do total das despesas empenhadas (R\$ 13.264.463.975,00 - treze bilhões, duzentos e sessenta e quatro milhões, quatrocentos e sessenta e três mil, novecentos e setenta e cinco reais).

## **DEMONSTRAÇÕES FINANCEIRAS**

O §1º do art. 3º da Portaria STN nº 634, de 19 de novembro de 2013, estabeleceu que, sem prejuízo da legislação vigente, a contabilidade no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios deverá observar as orientações contidas na 5ª Edição do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP.

A Norma de Contabilidade – NBC T 16.6 – Demonstrações Contábeis, aprovada pela Resolução do Conselho Federal de Contabilidade – CFC nº 1.133/08, exigiu da Administração Pública a publicação e disponibilização dos demonstrativos para a sociedade, na forma estabelecida no item 11.

Embora as demonstrações financeiras tenham sido encaminhadas ao TCEES, na Prestação de Contas Anual, em atendimento ao anexo 01 da Instrução Normativa 28/2013 e suas alterações, nas duas formas de apresentação: consolidada e não consolidada, foi constatado pelo corpo técnico que as demonstrações contábeis consolidadas não foram publicadas no Diário Oficial de 31/03/15.

O Quadro do superávit/déficit financeiro do Balanço Patrimonial também não foi publicado no Diário Oficial de 31/03/15.

## **BALANÇO ORÇAMENTÁRIO**

O Balanço Orçamentário, de acordo com o art. 102 da Lei nº 4.320/1964, demonstra as receitas e despesas orçamentárias previstas em confronto com as realizadas, dentro do exercício a que se referem.

A Portaria STN nº 438/12 alterou substancialmente o demonstrativo. As receitas, demonstradas por categoria econômica e origem, passaram a detalhar a previsão inicial, a previsão atualizada, a receita realizada e o saldo que corresponde ao excesso ou déficit de arrecadação. As despesas, demonstradas por categoria econômica e grupo de natureza, passaram a discriminar a dotação inicial, a dotação atualizada, as

despesas empenhadas, as despesas liquidadas, as despesas pagas e o saldo da dotação.

Como dito anteriormente, a estrutura do Balanço Orçamentário foi alterada pela Portaria STN nº 438/12 e sua elaboração orientada com base na 5ª Edição do MCASP e Instrução de Procedimento Contábil – IPC 004.

O demonstrativo evidenciou o desequilíbrio entre receita prevista (R\$ 15.502.548.363,00 - quinze bilhões, quinhentos e dois milhões, quinhentos e quarenta e oito mil, trezentos e sessenta e três reais) e despesa fixada (R\$ 16.913.675.719,99 - dezesseis bilhões, novecentos e treze milhões, seiscentos e setenta e cinco mil, setecentos e dezenove reais e noventa e nove centavos). O desequilíbrio de R\$ 1.411.127.356,99 (um bilhão, quatrocentos e onze milhões, cento e vinte e sete mil, trezentos e cinquenta e seis reais e noventa e nove centavos) foi motivado pela abertura dos créditos adicionais, sendo: o superávit financeiro apurado no exercício anterior foi de R\$ 1.171.191.295,99 (um bilhão, cento e setenta e um milhões, cento e noventa e um mil, duzentos e noventa e cinco reais e noventa e nove centavos) e os créditos especiais reabertos no valor de R\$ 239.937.061,00 (duzentos e trinta e nove milhões, novecentos e trinta e sete mil e sessenta e um reais).

Dos créditos abertos (R\$ 1.171.190.295,99 - um bilhão, cento e setenta e um milhões, cento e noventa mil, duzentos e noventa e cinco reais e noventa e nove centavos), 39% corresponderam ao superávit financeiro apurado no exercício anterior (R\$ 2.997.726.128,72 - dois bilhões, novecentos e noventa e sete milhões, setecentos e vinte e seis mil, cento e vinte e oito reais e setenta e dois centavos).

O Balanço demonstrou um déficit orçamentário de R\$ 152.173.022,97 (cento e cinquenta e dois milhões, cento e setenta e três mil e vinte e dois reais e noventa e sete centavos). O superávit corrente (R\$ 1.538.451.366,89 - um bilhão, quinhentos e trinta e oito milhões, quatrocentos e cinquenta e um mil, trezentos e sessenta e seis reais e oitenta e nove centavos) foi absorvido pelo déficit de capital (R\$ 1.690.624.389,86 - um bilhão, seiscentos e noventa milhões, seiscentos e vinte e quatro mil, trezentos e oitenta e nove reais e oitenta e seis centavos).

## **BALANÇO FINANCEIRO**

O Balanço Financeiro, conforme o artigo 103 da Lei nº 4.320/64 e Norma Brasileira de Contabilidade – NBCT nº 16.6, aprovada pela Resolução CFC nº 1.133/08, demonstra as receitas e despesas orçamentárias e os ingressos e dispêndios extraorçamentários, conjugados com o saldo do exercício anterior e o saldo que se transfere para o exercício seguinte.

A estrutura do Balanço Financeiro foi alterada pela Portaria STN nº 438/12 e sua elaboração consta na orientação contida na 5ª Edição do MCASP e Instrução de Procedimento Contábil – IPC 06.

As operações intragovernamentais foram excluídas dessa demonstração, na forma prevista pelo art. 50, §1º, da LRF (Lei 101/2000).

O aporte de recursos para cobertura do déficit financeiro do RPPS somou R\$ 1.486.310.996,34, sendo que a parte relativa ao Poder Executivo correspondeu a R\$ 1.309.624.750,20 e aos demais poderes e órgãos R\$ 176.686.246,14.

O saldo inicial demonstrado no Balanço Financeiro (R\$ 4.033.756.752,97 - quatro bilhões, trinta e três milhões, setecentos e cinquenta e seis mil, setecentos e cinquenta e dois reais e noventa e sete centavos) não correspondeu ao saldo das disponibilidades que se transferiram de 2013 para 2014 (R\$ 3.977.240.472,17 - três bilhões, novecentos e setenta e sete milhões, duzentos e quarenta mil, quatrocentos e setenta e dois reais e dezessete centavos). A diferença de R\$ 56.516.280,80 (cinquenta e seis milhões, quinhentos e dezesseis mil, duzentos e oitenta reais e oitenta centavos) se referiu à incorporação dos saldos financeiros relacionados às Unidades Gestoras 700102 (Sentenças Judiciárias – precatórios municipais) e 700103 (Sentenças Judiciárias – penas pecuniárias), vinculadas ao Poder Judiciário, conforme Nota Explicativa nº 07.

O saldo das disponibilidades de caixa para o exercício seguinte foi de R\$ 3.940.828.996,28 (três bilhões, novecentos e quarenta milhões, oitocentos e vinte e oito mil, novecentos e noventa e seis reais e vinte e oito centavos). 57,05% desse valor

correspondem ao saldo apurado na conta contábil 1.1.1.0.0.00.00 - Caixa e equivalentes de caixa (R\$ 2.248.160.143,07 - dois bilhões, duzentos e quarenta e oito milhões, cento e sessenta mil, cento e quarenta e três reais e sete centavos).

O saldo dos restos a pagar até 2014 é de R\$ 521.514.954,00 (quinhentos e vinte e um milhões, quinhentos e quatorze mil, novecentos e cinquenta e quatro reais) e está detalhado no Demonstrativo da Dívida Flutuante (arquivo 01-08-DEMDFL).

O somatório das inscrições de restos a pagar totalizou R\$ 474.166.035,86 (quatrocentos e setenta e quatro milhões, cento e sessenta e seis mil e trinta e cinco reais e oitenta e seis centavos) (RAP Processados no valor de R\$ 196.550.323,08 (cento e noventa e seis milhões, quinhentos e cinquenta mil, trezentos e vinte e três reais e oito centavos) e RAP Não Processados no valor de R\$ 277.615.712,78 (duzentos e setenta e sete milhões, seiscentos e quinze mil, setecentos e doze reais e setenta e oito centavos)). Constatamos que estes valores estão devidamente registrados nas contas contábeis 6.3.2.7.0.00.00 e 6.3.1.7.0.00.00, conforme balancete de verificação (arquivo 01-11-BALVER).

Os pagamentos dos restos a pagar inscritos em exercícios anteriores totalizaram R\$ 481.424.286,00 (quatrocentos e oitenta e um milhões, quatrocentos e vinte e quatro mil, duzentos e oitenta e seis reais), sendo: a importância de R\$ 170.634.846,18 (cento e setenta milhões, seiscentos e trinta e quatro mil, oitocentos e quarenta e seis reais e dezoito centavos) (Processados) e de R\$ 310.789.439,82 (trezentos e dez milhões, setecentos e oitenta e nove mil, quatrocentos e trinta e nove reais e oitenta e dois centavos) (Não processados).

O Relatório do Controle interno (arquivo 01-22-RELOCI-02) informou no item 3.2 o seguinte:

[...]

A inscrição das despesas em restos a pagar do exercício de 2014, processados e não processados, no valor de R\$ 474.166 mil, teve como base a despesa efetivamente contabilizada no SIGEFES e ocorreu em conformidade com as regras estabelecidas no Decreto nº 3.689-R, de 31/10/2014, que regulamentou os procedimentos contábeis para o encerramento do exercício.

Entretanto, destaca-se o montante de aproximadamente R\$ 296 milhões de restos a pagar não processados, não foram registrados contabilmente no exercício de 2014 que se encontra em apuração de valores e de responsabilidade, em diversas sindicâncias abertas pelas Unidades Gestoras, conforme determina o art. 10 do Decreto nº, 3.755-R de 02/01/2015, regulamentado pela Portaria SECONT nº. 001-R de 09/01/2015.

O Balanço Financeiro revelou um resultado financeiro deficitário de R\$ 92.927.756,69 (noventa e dois milhões, novecentos e vinte e sete mil, setecentos e cinquenta e seis reais e sessenta e nove centavos). Esse resultado foi influenciado pelo acréscimo ao saldo inicial de 2014 (R\$ 56.516.280,80 - cinquenta e seis milhões, quinhentos e dezesseis mil, duzentos e oitenta reais e oitenta centavos) e se relacionou à incorporação dos saldos que provieram de 2013, nas Unidades Gestoras 700102 (Sentenças Judiciárias – Precatórios Municipais) e 700103 (Sentenças Judiciárias – Penas Pecuniárias - Nota Explicativa nº 7), e pela adoção de novos critérios na apuração do demonstrativo.

## **BALANÇO PATRIMONIAL**

Dentre os demonstrativos contábeis obrigatórios pela Lei 4.320/64 está o Balanço Patrimonial que apresenta, de forma sintética, os bens, direitos e obrigações que compõem o Patrimônio Estadual. Formalmente, o Balanço Patrimonial é apresentado em duas seções, quais sejam: Ativo, que aglutina os bens e direitos, e Passivo, que consolida as obrigações e o Patrimônio Líquido.

Nessa apresentação, podem ser identificados os resultados da gestão pública dos administradores com reflexos no Patrimônio Líquido da Entidade cujos saldos representam, de forma acumulada, as consequências das ações administrativas dos diversos responsáveis pelo Estado ao longo dos anos e, em especial, quando comparados os saldos com Balanços de exercícios distintos.

Sendo assim, a estrutura do Balanço Patrimonial foi alterada pela Portaria STN nº 438/12 e sua elaboração consta na orientação contida na 5ª Edição do Manual de contabilidade Aplicada ao Setor Público - MCASP e Instrução de Procedimento Contábil – IPC 04.

De acordo com a Portaria STN 438/12, o Balanço Patrimonial compõe-se pelo Quadro Principal, Quadro dos Ativos e Passivos Financeiros e Permanentes, Quadro das Contas de Compensação e Quadro do Superávit/Déficit Financeiro.

No demonstrativo contábil, 80,59% dos recursos aplicados no Ativo (R\$ 17.442.331.557,07 - dezessete bilhões, quatrocentos e quarenta e dois milhões, trezentos e trinta e um mil, quinhentos e cinquenta e sete reais e sete centavos) estão registrados no grupo de contas do Não Circulante (R\$ 14.056.738.385,04 - quatorze bilhões, cinquenta e seis milhões, setecentos e trinta e oito mil, trezentos e oitenta e cinco reais e quatro centavos). Desse valor, o saldo contábil líquido da dívida ativa correspondeu ao valor de R\$ 2.025.321.518,09 (dois bilhões, vinte e cinco milhões, trezentos e vinte e um mil, quinhentos e dezoito reais e nove centavos), o saldo das participações permanentes somou R\$ 2.963.823.855,89 (dois bilhões, novecentos e sessenta e três milhões, oitocentos e vinte e três mil, oitocentos e cinquenta e cinco reais e oitenta e nove centavos) e o do Imobilizado representou R\$ 6.869.926.338,11 (seis bilhões, oitocentos e sessenta e nove milhões, novecentos e vinte e seis mil, trezentos e trinta e oito reais e onze centavos).

Em 2014, o estoque da dívida ativa representou 59,70% do ativo total do Estado. Ao analisar a relação entre a receita de dívida ativa com as inscrições realizadas no mesmo exercício, verifica-se que o percentual de recebimentos girou em torno de 11,25%.

O total da dívida ativa tributária e não tributária somou R\$ 10.412.211.866,93 (dez bilhões, quatrocentos e doze milhões, duzentos e onze mil, oitocentos e sessenta e seis reais e noventa e três centavos). Desse total, 80,55% são considerados passíveis de perda, ou seja, não realizáveis. Ressalta-se que a possível perda ocorrerá por ocasião do recebimento futuro do crédito tributário.

**O Parecer Prévio TC-056/2014 na Prestação de Contas Anual do Governador, referente ao exercício de 2013, recomendou “o registro de ajustes da dívida ativa de acordo com os princípios e as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – NBCASP”. A Nota explicativa nº 9 ao Balanço Patrimonial (arquivo 01-05-BALPAT-01) informou que o Governo do Estado**



**desenvolveu a metodologia de cálculo e registrou o ajuste a valor recuperável da perda de dívida ativa. Tendo em vista que a Secretaria de Estado da Fazenda - SEFAZ fez o cálculo do ajuste da dívida ativa a valor recuperável com base na orientação contida no MCASP, consideramos atendida a recomendação do Parecer Prévio TC - 056/2014.**

O saldo das Participações Societárias no Balanço Patrimonial (arquivo 01-05-BALPAT) atingiu o valor de R\$ 2.917.967.827,57 (dois bilhões, novecentos e dezessete milhões, novecentos e sessenta e sete mil, oitocentos e vinte e sete reais e cinquenta e sete centavos) e no Balancete de Verificação (arquivo 01-11-BALVER) foi de R\$ 2.920.142.074,22 (dois bilhões, novecentos e vinte milhões, cento e quarenta e dois mil e setenta e quatro reais e vinte e dois centavos). A diferença de R\$ 2.174.246,65 (dois milhões, cento e setenta e quatro mil, duzentos e quarenta e seis reais e sessenta e cinco centavos) se referiu à exclusão da participação societária da Ceasa (empresa estatal dependente) no Balanço Consolidado (Tópico 05.09.00 do MCASP).

O saldo das imobilizações técnicas no Balanço Patrimonial será representado pelo valor líquido, ou seja, deduzido da depreciação e amortização acumulada, conforme dispõe o tópico 05.05.04 da 5ª Edição do MCASP – Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público.

Da relação dos precatórios consolidados (arquivo 01-20-RELPRE-01), foi constatado que, das 30 ações dos precatórios da trimestralidade, foi registrada a provisão do precatório da trimestralidade número 200.970.000.523. Para os demais, não provisionados (29 ações), não foram divulgadas notas explicativas nas demonstrações contábeis de 2014.

Em 2014, a diferença entre o Ativo Financeiro (R\$ 4.238.925.377,35 - quatro bilhões, duzentos e trinta e oito milhões, novecentos e vinte e cinco mil, trezentos e setenta e sete reais e trinta e cinco centavos) e Passivo Financeiro (R\$ 937.447.436,12 - novecentos e trinta e sete milhões, quatrocentos e quarenta e sete mil, quatrocentos e trinta e seis reais e doze centavos) resultou em superávit no valor de R\$ 3.301.477.941,23 (três bilhões, trezentos e um milhões, quatrocentos e setenta e

sete mil, novecentos e quarenta e um reais e vinte e três centavos), conforme demonstrado no anexo "Quadro Demonstrativo de Superávit/Déficit Financeiro", anexo ao Balanço Patrimonial. Esse superávit constitui uma das fontes de recursos para financiar a abertura de créditos especiais e suplementares no exercício de 2015 (inciso I, §1º, do artigo 43 da Lei 4.320/64).

O resultado do exercício evidenciado no Balanço Patrimonial foi negativo de R\$ 6.176.517.051,97 (seis bilhões, cento e setenta e seis milhões, quinhentos e dezessete mil e cinquenta e um reais e noventa e sete centavos).

Apesar dos índices de endividamento e liquidez apurados com base nos saldos dos grupos de contas do Balanço Patrimonial demonstrarem uma boa liquidez imediata (3,58) e um baixo endividamento (0,45), apurou-se que a liquidez geral ficou abaixo de "1" (0,96), ou seja, o Estado teria que lançar mão dos recursos classificados no grupo de investimentos e imobilizados para saldar compromissos contratados, pois os recursos disponíveis e créditos realizáveis a curto e longo prazo não seriam suficientes para pagar as obrigações assumidas pelo Estado.

## **DEMONSTRAÇÃO DAS VARIAÇÕES PATRIMONIAIS**

O artigo 104 da Lei 4.320/64 dispõe que a Demonstração das Variações Patrimoniais-DVP evidenciará as alterações ocorridas no patrimônio, resultantes ou independentes da execução orçamentária, e indicará o resultado patrimonial do exercício.

As alterações ocorridas no patrimônio são provenientes das variações quantitativas e qualitativas. As variações quantitativas decorrem das transações do setor público que aumentam ou diminuem o Patrimônio Líquido, e as qualitativas transcorrem daquelas que alteram a composição dos elementos patrimoniais sem afetar o Patrimônio Líquido.

A estrutura do demonstrativo foi alterada pela Portaria STN nº 438/12 e sua elaboração consta na orientação contida na 5ª Edição do MCASP e Instrução de Procedimento Contábil – IPC 05.

O objetivo deste demonstrativo é apurar o resultado patrimonial do exercício pela diferença entre as variações patrimoniais ativas e passivas.

As receitas correntes (R\$ 10.284.458.718,06 - dez bilhões, duzentos e oitenta e quatro milhões, quatrocentos e cinquenta e oito mil, setecentos e dezoito reais e seis centavos) foram as que mais influenciaram as variações aumentativas e corresponderam a 52,81%, enquanto que as transferências intergovernamentais (R\$ 5.051.348.299,51 - cinco bilhões, cinquenta e um milhões, trezentos e quarenta e oito mil, duzentos e noventa e nove reais e cinquenta e um centavos) contribuíram com 25,94%.

As variações patrimoniais diminutivas foram representadas principalmente pelas variações e perdas de Ativo R\$ 8.918.220.479,80 (oito bilhões, novecentos e dezoito milhões, duzentos e vinte mil, quatrocentos e setenta e nove reais e oitenta centavos) (34,77%), seguido pelas transferências concedidas no valor de R\$ 5.794.528.223,36 (cinco bilhões, setecentos e noventa e quatro milhões, quinhentos e vinte e oito mil, duzentos e vinte e três reais e trinta e seis centavos) (22,59%) e pelos gastos com pessoal e encargos no valor de R\$ 5.120.482.485,13 (cinco bilhões, cento e vinte milhões, quatrocentos e oitenta e dois mil, quatrocentos e oitenta e cinco reais e treze centavos) (19,96%).

Da comparação entre as variações aumentativas (R\$ 19.473.304.877,38 - dezenove bilhões, quatrocentos e setenta e três milhões, trezentos e quatro mil, oitocentos e setenta e sete reais e trinta e oito centavos) e diminutivas (R\$ 25.649.821.929,35 - vinte e cinco bilhões, seiscentos e quarenta e nove milhões, oitocentos e vinte e um mil, novecentos e vinte e nove reais e trinta e cinco centavos), constatamos o resultado patrimonial deficitário de R\$ 6.176.517.051,97 (seis bilhões, cento e setenta e seis milhões, quinhentos e dezessete mil e cinquenta e um reais e noventa e sete centavos).

O déficit, acima apurado, foi causado principalmente pelo registro da provisão para "Perda da Dívida Ativa" no valor de R\$ 8.386.890.348,84 (oito bilhões, trezentos e oitenta e seis milhões, oitocentos e noventa mil, trezentos e quarenta e oito reais e oitenta e quatro centavos).

## **DEMONSTRAÇÃO DOS FLUXOS DE CAIXA**

A Demonstração dos Fluxos de Caixa tem o objetivo de contribuir para a transparência da gestão pública, pois permite um melhor gerenciamento e controle financeiro dos órgãos e entidades do setor público.

A Portaria STN nº 733/14 tornou facultativa a apresentação desse demonstrativo no exercício de 2014. Entretanto, o mesmo foi encaminhado ao TCEES para atender o item 09 do Anexo 01 da Instrução Normativa TC nº 28/13 e suas alterações.

O saldo em espécie para o exercício seguinte (R\$ 3.940.828.996,28 - três bilhões, novecentos e quarenta milhões, oitocentos e vinte e oito mil, novecentos e noventa e seis reais e vinte e oito centavos), apurado na Demonstração dos Fluxos de Caixa, correspondeu àquele registrado no Balanço Financeiro e Patrimonial cujo detalhamento das contas está evidenciado na Nota Explicativa nº 06 ao Balanço financeiro.

A apuração do fluxo líquido de caixa foi negativa de R\$ 92.927.756,69 (noventa e dois milhões, novecentos e vinte e sete mil, setecentos e cinquenta e seis reais e sessenta e nove centavos) e correspondeu ao resultado financeiro apurado no Balanço Financeiro.

## **DEMONSTRAÇÃO DAS MUTAÇÕES NO PATRIMÔNIO LÍQUIDO**

A Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido será obrigatória para as empresas estatais dependentes e para os entes que as incorporarem no processo de consolidação das contas e tem como objetivo evidenciar as variações ocorridas no Patrimônio Líquido da Entidade.

A Portaria STN nº 733/14 tornou facultativa a apresentação deste demonstrativo no exercício de 2014. Entretanto, o mesmo foi encaminhado para atender o item 10 do Anexo 01 da Instrução Normativa TC nº 28/13 e suas alterações.

Na consolidação da Demonstração das Mutações Patrimoniais foi excluído o valor de R\$ 2.347.503,79 (dois milhões, trezentos e quarenta e sete mil, quinhentos e três reais e

setenta e nove centavos). Esse valor se referiu à parcela da Participação Permanente da Ceasa (empresa estatal dependente), no valor de R\$ 2.174.246,65 (dois milhões, cento e setenta e quatro mil, duzentos e quarenta e seis reais e sessenta e cinco centavos), e à contabilização na conta de Ajustes de Exercícios Anteriores no valor de R\$ 173.257,14 (cento e setenta e três mil, duzentos e cinquenta e sete reais e quatorze centavos), conforme Nota Explicativa nº 3.

### **5) No que se refere a Lei Complementar Nº 101/00 – Lei de Responsabilidade Fiscal**

A Lei Complementar nº 101/2000, intitulada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com o propósito de assegurar a transparência dos gastos públicos e a consecução das metas fiscais, com a permanente observância dos limites fixados pela lei, pressuposto da “gestão fiscal responsável”.

Nesse sentido, a LRF orienta sobre o equilíbrio entre receitas e despesas, a limitação de empenho e movimentação financeira, a não geração de despesas consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público, os critérios para criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa. Orienta, ainda, sobre o cumprimento de metas de resultado primário ou nominal, sobre a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente, sobre a contratação de operações de crédito, disponibilidades de caixa, restos a pagar, dentre outras disposições, visando sempre à responsabilização do titular do Poder ou órgão no que se refere à gestão dos recursos e patrimônio públicos.

A LRF determina que o Ente deverá elaborar e publicar o Anexo de Riscos Fiscais (ARF) e o Anexo de Metas Fiscais (AMF), que acompanham a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, e, periodicamente (bimestral e quadrimestralmente), o Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) e o Relatório de Gestão Fiscal (RGF).

Com os avanços provenientes da aplicação da LRF, principalmente quanto à transparência fiscal, cujos instrumentos básicos – os Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária e os Relatórios de Gestão Fiscal – previstos, respectivamente, nos artigos 52 e 55 da lei mencionada, consistem em inovação na sistemática do exercício do controle externo e possibilitam aos Tribunais de Contas acompanhar, periodicamente (bimestral, quadrimestral e semestralmente), aspectos importantes abrangidos na gestão fiscal.

### **RELATÓRIO RESUMIDO DE EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA – RREO**

O Relatório Resumido de Execução Orçamentária – RREO, instrumento de transparência que permite o acompanhamento do equilíbrio das contas públicas, deverá especificar e demonstrar o conteúdo discriminado nos artigos 48 a 49, 52 e 53 da Lei de Responsabilidade Fiscal, conforme orientação e disposição do Manual de Demonstrativos Fiscais para o exercício de 2014, instituído pela Portaria STN nº 637/12 e alterado pelas portarias STN nº 537, de 18 de setembro de 2013, e STN nº 465, de 19 de agosto de 2013.

O Relatório Resumido da Execução Orçamentária - RREO deverá ser publicado pelo Poder Executivo até 30 (trinta) dias após o encerramento de cada bimestre, abrangendo todos os Poderes e o Ministério Público.

Conforme definido pelo artigo 2º da Resolução TCEES nº 162, de 23 de janeiro de 2001, o RREO deverá ser encaminhado (cópia) pelo Poder Executivo ao Tribunal de Contas, até o 35º (trigésimo quinto) dia após o encerramento de cada bimestre.

### **Integralidade**

Quanto à integralidade das peças que compõem o Relatório Resumido de Execução Orçamentária e seus respectivos anexos, observou-se o estrito respeito ao disposto nos artigos 48, 52 e 53 da Lei Complementar 101/00.

## **Publicação**

Foram publicados tempestivamente os Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária do exercício em análise.

## **Remessa**

Constatou-se que o encaminhamento dos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária foi protocolizado dentro do prazo estabelecido pelo artigo 2º da Resolução TC-162/01, qual seja, até 35 (trinta e cinco) dias após o encerramento do período a que corresponder, exceto quanto a remessa intempestiva no 2º Bimestre, não prejudicando, entretanto, a análise do Relatório Resumido de Execução Orçamentária.

## **Confrontação dos RREOs publicados pelo Poder Executivo com os apurados pelo TCEES**

Verificou-se que os relatórios de análise dos RREOs elaborados bimestralmente pela 9ª Secretaria de Controle Externo, apresentaram, em alguns demonstrativos, pequenas divergências entre os valores apurados pelo Tribunal de Contas do Estado, mediante dados extraídos do Siafem, com os publicados pelo Executivo Estadual. No entanto, conforme entendimento técnico daquela Secretaria, as divergências apuradas não chegam a consubstanciar um prejuízo ao erário ou grave infração à norma legal.

Ressalta-se que os valores apurados pela equipe técnica da 9ª Secretaria de Controle Externo, na análise dos demonstrativos relativos ao exercício de 2014, foram validados somente com base nas informações registradas e extraídas do Sigefes à época da apuração dos dados.

## **Metas Fiscais – RREO**

O cumprimento das Metas Fiscais foi acompanhado com base nas informações divulgadas nos anexos do RREO e RGF, averiguando-se a execução (e também a

tendência bimestral) destas referências ao longo do exercício de 2014, tendo como parâmetro os valores correntes estipulados no Anexo de Metas Fiscais, constante na LDO exercício 2014.

### **Análise dos Demonstrativos que compõem o Relatório Resumido de Execução Orçamentária**

a) Balanço Orçamentário – Anexo 1 (LRF, art. 52, inc. I , alíneas “a” e “b” do inc. II e § 1º)

Para o exercício financeiro de 2014, o Balanço Orçamentário apresentou déficit orçamentário no montante de R\$ 152.173.022,97 (cento e cinquenta e dois milhões, cento e setenta e três mil e vinte e dois reais e noventa e sete centavos).

A Receita Total ultrapassou em 5,19% à meta estabelecida na LDO. Já a Despesa Total superou a meta prevista, tendo sido executada com um aumento de 13,04%.

b) Demonstrativo da Execução das Despesas por Função/Subfunção - Anexo 2 (LRF, art. 52, inc. II , alínea “c”)

No contexto deste anexo da LRF, o qual demonstra a execução orçamentária das despesas por Funções de Governo, informa-se que as despesas empenhadas e executadas, apuradas no encerramento do exercício financeiro, foram no mesmo montante de R\$ 15.156.024.058,83 (quinze bilhões, cento e cinquenta e seis milhões, vinte e quatro mil e cinquenta e oito reais e oitenta e três centavos), ou seja, as despesas empenhadas foram executadas integralmente.

A representatividade percentual das despesas por funções de governo apontou que “Saúde” teve a maior representação, com 15,56% da despesa liquidada (inclusas as intraorçamentárias), seguida das funções “Previdência Social” com 14,25%, “Educação” com 13,79%, “Segurança Pública” e “Encargos Especiais” com 11,88% e 10,14% de representação respectivamente.



c) Demonstrativo da Receita Corrente Líquida - Anexo 3 (LRF, art. 53, inc. I)

A Receita Corrente Líquida, parâmetro utilizado para os limites estabelecidos pela LRF, apresentou o valor de R\$11.798.288.624,35 (onze bilhões, setecentos e noventa e oito milhões, duzentos e oitenta e oito mil, seiscentos e vinte e quatro reais e trinta e cinco centavos) (apurado pelo Executivo Estadual e confirmado pelo TCEES), referente ao período de janeiro de 2014 a dezembro de 2014.

Analisando a evolução da Receita Corrente Líquida em 2014, verifica-se que houve um crescimento nominal da ordem de 11,71% em relação ao ano anterior (2013).

Nos últimos dez anos, a RCL saiu do patamar de R\$ 7.949.438.106,60 (sete bilhões, novecentos e quarenta e nove milhões, quatrocentos e trinta e oito mil, cento e seis reais e sessenta centavos), em 2005, para R\$ 11.798.288.624,35 (onze bilhões, setecentos e noventa e oito milhões, duzentos e oitenta e oito mil, seiscentos e vinte e quatro reais e trinta e cinco centavos) em 2014, representando um aumento de 48,41%, em valores constantes de dez/2014.

d) Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do Regime Próprio de Previdência dos Servidores – Anexo 4 (LRF, art. 53, inciso II)

Este anexo do Relatório Resumido de Execução foi tratado no item “7 – Previdência Estadual”.

e) Demonstrativo do Resultado Nominal – Anexo 5 (LRF, art.53, inc. III)

Verifica-se, pelo demonstrativo de Resultado Nominal apurado pelo TCEES, que a Dívida Fiscal Líquida apurada até 31 de dezembro de 2014, foi na ordem de R\$ 2.605.983.389,72 (dois bilhões, seiscentos e cinco milhões, novecentos e oitenta e três mil, trezentos e oitenta e nove reais e setenta e dois centavos) e, destaca-se que, na comparação da dívida fiscal líquida de 2014 com a dívida fiscal líquida do exercício anterior, pode-se constatar um aumento no montante da dívida, correspondente ao

valor de R\$ 751.496.641,81 (setecentos e cinquenta e um milhões, quatrocentos e noventa e seis mil, seiscentos e quarenta e um reais e oitenta e um centavos).

A Meta Anual de Resultado Nominal, prevista no Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) para o exercício em referência, foi fixada no valor positivo de R\$ 1.381.352.000,00 (um bilhão, trezentos e oitenta e um milhões, trezentos e cinquenta e dois mil reais), indicando uma expectativa de crescimento da dívida fiscal líquida do Estado em 2014. A realização, contudo, demonstrou um aumento, porém, em magnitude menor ao esperado da dívida fiscal líquida no exercício de 2014.

f) Demonstrativo do Resultado Primário – Anexo 6 (LRF, art. 53, inc. III)

No Demonstrativo de Resultado Primário, foi destacado que a Meta Fiscal de Resultado Primário estabelecida na Lei nº 10.067/2013 (Lei de Diretrizes Orçamentárias) não foi atingida. O Poder Executivo alcançou, no citado exercício, Déficit Primário de R\$ 494.585.752,78 (quatrocentos e noventa e quatro milhões, quinhentos e oitenta e cinco mil, setecentos e cinquenta e dois reais e setenta e oito centavos), ultrapassando em 5% a meta fixada na LDO, que, para 2014, definiu déficit de R\$ 471.020.000,00 (quatrocentos e setenta e um milhões, vinte mil reais). Contudo, sobre este ponto, cabem as seguintes considerações tecidas pelo corpo técnico:

O Poder Legislativo autorizou por meio da LDO a meta deficitária para o resultado primário do exercício 2014 no montante de R\$ 471.020.000,00 (quatrocentos e setenta e um milhões, vinte mil reais).

**A área técnica destacou que a diferença em 5% da meta fixada na LDO, ocorrida entre a meta estabelecida e o resultado primário alcançado, no montante de R\$ 23.565.752,70 (vinte e três milhões, quinhentos e sessenta e cinco mil, setecentos e cinquenta e dois reais e setenta centavos), corresponde a 0,17% do total da Receita Primária do exercício.**

Para fins do art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal, constatou-se que, até o 5º bimestre, os Resultados Primários apurados se enquadravam dentro do parâmetro estabelecido pela meta fiscal, indicando que a Receita Primária realizada comportaria o cumprimento da meta estabelecida na LDO.

Constatou-se que quase a totalidade da despesa de capital é proveniente das despesas de investimento, no montante de R\$1.872.417.155,44 (um bilhão, oitocentos e setenta e dois milhões, quatrocentos e dezessete mil, cento e cinquenta e cinco reais e quarenta e quatro centavos) (99,22% do total). Desse montante, verifica-se que parte foi financiada com recursos das operações de crédito, no valor de R\$855.352.694,27 (oitocentos e cinquenta e cinco milhões, trezentos e cinquenta e dois mil, seiscentos e noventa e quatro reais e vinte e sete centavos). Ressalta-se que a realização de investimentos públicos (despesa primária) financiados com recursos originados da contratação de operações de crédito (receitas financeiras – não primárias) tem reflexos no desempenho fiscal, em especial, quanto à meta de resultado primário, pois, de um lado, não há um aumento da receita primária total, mas, por outro, verifica-se que a realização desses investimentos são integralmente considerados no cômputo da despesa total.

Na despesa total empenhada foram incorporados os créditos adicionais por superávit financeiro de exercícios anteriores no montante de R\$ 1,171 milhões, ou seja, despesas que não utilizaram as fontes de receitas do exercício de 2014 e que, portanto, não decorre do esforço fiscal do exercício financeiro em análise. Como os créditos adicionais não são deduzidos das despesas primárias, a incorporação desses créditos adicionais traz efeitos negativos ao resultado primário, no conceito da LDO. Se o resultado primário fosse calculado desconsiderando a despesa com os créditos adicionais abertos por superávit financeiro, o valor apurado representaria um superávit primário na ordem de R\$676,6 milhões, que representaria um incremento de 243% acima da meta inicialmente prevista da Lei de Diretrizes Orçamentárias.

**Os limites legais estabelecidos pela LRF são parâmetros estruturais que não devem ser desrespeitados em nenhuma hipótese. Sua violação indica comprometimento direto da responsabilidade fiscal. As metas fiscais, em**

**contraposição, apontam níveis ótimos a serem perseguidos de acordo com a conjuntura.**

**Considerando o resultado nominal verificado no exercício indicando o incremento da dívida fiscal líquida em nível inferior ao legalmente autorizado, torna-se possível a formação de um juízo de que o resultado primário deficitário acima (em 5%) daquele previsto na Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2014, *por si só*, não representa evidência apta para caracterizar uma insuficiência de desempenho fiscal do ente estatal.**

g) Demonstrativos dos Restos a Pagar por Poder e Órgão – Anexo 7 (LRF, art. 53, inc. V)

Os saldos a pagar até o 6º bimestre de 2014, relativos à RAP Processados e Não Processados Liquidados e RAP Não-Processados, foram respectivamente nos montantes de R\$ 40.032.222,16 (quarenta milhões, trinta e dois mil, duzentos e vinte e dois reais e dezesseis centavos) e R\$ 10.446.502,49 (dez milhões, quatrocentos e quarenta e seis mil, quinhentos e dois reais e quarenta e nove centavos), incluídos os valores de RAP intraorçamentários.

h) Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – Anexo 8 (Lei nº 9.394, de 20/12/96)

O anexo do Relatório Resumido de Execução será tratado no Capítulo 6 - Limites Constitucionais.

i) Demonstrativo das Receitas de Operações de Crédito e Despesas de Capital - Anexo 9 (LRF, art. 53, § 1º, Inc. I)

O montante executado das despesas de capital líquidas, no valor de R\$ 2.115.668.544,73 (dois bilhões, cento e quinze milhões, seiscentos e sessenta e oito mil, quinhentos e quarenta e quatro reais e setenta e três centavos), manteve-se acima das receitas de operações de crédito realizadas, que foram na ordem de R\$

R\$ 855.352.694,27 (oitocentos e cinquenta e cinco milhões, trezentos e cinquenta e dois mil, seiscentos e noventa e quatro reais e vinte e sete centavos), verificando-se o cumprimento deste dispositivo legal.

j) Demonstrativo da Projeção Atuarial do Regime Próprio de Previdência dos Servidores – Anexo 10 (LRF, art. 53, § 1º, inciso I).

Este anexo do Relatório Resumido de Execução será tratado no Capítulo 7 – Previdência Estadual.

k) Demonstrativo da Receita de Alienação de Ativos e Aplicação dos Recursos - Anexo 11 (LRF, art. 53, § 1º, inciso III)

Na avaliação do cumprimento desse demonstrativo foi apurado um montante de R\$ 2.086.218,03 (dois milhões, oitenta e seis mil, duzentos e dezoito reais e três centavos), referente às receitas de capital provenientes da alienação de ativos, e, de acordo com informação em nota explicativa na publicação deste anexo, encontram-se em disponibilidades financeiras (banco), não tendo sido gastos com tais recursos.

l) Demonstrativo da Receita de Impostos Líquida e das Despesas Próprias com Ações e Serviços Públicos de Saúde - Anexo 12 (E.C. nº 29)

Este anexo do Relatório Resumido de Execução será tratado no Capítulo 6 – Limites Constitucionais.

m) Demonstrativo das Parcerias Público-Privadas – Anexo 13 (Lei 11.079, de 30/12/2004, arts. 22 e 28)

No demonstrativo publicado para o 6º bimestre de 2014 constam valores declarados pelo Estado sobre compromissos de despesas derivadas de parcerias público-privadas estimadas com base no contrato nº 019/2013, registrando que foram executadas despesas no exercício de 2014 no valor de R\$ 5.422.627,00 (cinco milhões,

quatrocentos e vinte e dois mil, seiscentos e vinte e sete reais), correspondente a 0,05% da Receita Corrente Líquida, portanto dentro do limite estabelecido.

n) Demonstrativo Simplificado do Relatório Resumido da Execução Orçamentária - Anexo 14 (LRF, art.48).

Em análise ao presente demonstrativo, verifica-se que os valores estão compatíveis e sintetizam as informações prestadas nos demais demonstrativos.

### **RELATÓRIO GESTÃO FISCAL – RGF**

Acerca da análise dos Relatórios de Gestão Fiscal dos Poderes e Órgãos, relativos ao exercício de 2014, devem ser tecidas as seguintes exposições:

Todos os Poderes/Órgãos referidos no artigo 20 da LRF publicaram integralmente seus respectivos relatórios de gestão fiscal, em obediência às orientações da 5ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais, parte IV, e ao disposto no artigo 55 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Todos os Poderes/Órgãos referidos no artigo 20 da LRF publicaram seus respectivos relatórios dentro do prazo estabelecido pelo artigo 55, §2º, da Lei Complementar 101, qual seja, até trinta (30) dias após o encerramento do quadrimestre.

Todos os Poderes/Órgãos referidos no artigo 20 da LRF encaminharam os Relatórios de Gestão Fiscal ao TCEES dentro do prazo estabelecido pelo artigo 3º da Resolução TC-162/01, qual seja, até 35 (trinta e cinco) dias após o encerramento do período a que corresponder, com exceção do Poder Executivo, no 1º quadrimestre e do Poder Judiciário no 3º quadrimestre, os quais encaminharam os respectivos Relatórios de Gestão Fiscal um dia após o encerramento do prazo, não prejudicando, entretanto, as análises dos respectivos Relatórios.

Os demonstrativos do relatório de gestão fiscal publicado pelos Poderes e Órgãos referidos no artigo 20 da LRF e o referente ao Ente Estadual apresentam todas as assinaturas exigidas pelo artigo 54 da LRF.

Os relatórios de análise dos RGFs, elaborados pela 9ª Secretaria de Controle Externo, apresentaram, em alguns demonstrativos, algumas divergências entre os valores apurados pelo Tribunal de Contas do Estado e os publicados pelos Poderes/Órgãos Estaduais. Conforme entendimento daquela Secretaria, essas divergências não chegam a consubstanciar um prejuízo ao erário ou grave infração à norma legal.

A partir de janeiro de 2014, com a entrada em operação do novo Sistema Integrado de Gestão das Finanças Públicas do Espírito Santo, houve uma redução temporária na comparabilidade das informações do Estado de 2013 para 2014 como resultado da aplicação prospectiva de uma nova norma contábil-financeira, qual seja, a convergência da contabilidade pública aos padrões internacionais de Contabilidade.

Em 2014, o Estado do Espírito Santo (Ente Consolidado) aplicou 53,91% (R\$ 6.361.005.038,27 - seis bilhões, trezentos e sessenta e um milhões, cinco mil e trinta e oito reais e vinte e sete centavos) da RCL em Despesa com Pessoal, respeitando o limite máximo de 60% disposto no inciso II do artigo 19 da Lei de Responsabilidade Fiscal (R\$ 7.078.973.174,61 - sete bilhões, setenta e oito milhões, novecentos e setenta e três mil, cento e setenta e quatro reais e sessenta e um centavos), o limite prudencial (57%) estabelecido no parágrafo único do artigo 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal (R\$ 6.725.024.515,88 - seis bilhões, setecentos e vinte e cinco milhões, vinte e quatro mil, quinhentos e quinze reais e oitenta e oito centavos), e o "limite" de alerta (54%), disposto no inciso II do § 1º do artigo 59 da Lei de Responsabilidade Fiscal (R\$ 6.371.075.857,15 - seis bilhões, trezentos e setenta e um milhões, setenta e cinco mil, oitocentos e cinquenta e sete reais e quinze centavos).

Em 2014, o Poder Executivo estadual aplicou 44,82% (R\$ 5.288.335.391,06 - cinco bilhões, duzentos e oitenta e oito milhões, trezentos e trinta e cinco mil, trezentos e noventa e um reais e seis centavos) da RCL em despesa com pessoal, respeitando o limite legal de 49% (R\$ 5.781.161.425,93 - cinco bilhões, setecentos e oitenta e um

milhões, cento e sessenta e um mil, quatrocentos e vinte e cinco reais e noventa e três centavos) estabelecido para o Poder Executivo estadual, em consonância com o artigo 20, inciso II, alínea "c", da LRF, e o limite prudencial de 46,55% (R\$ 5.492.103.354,63 - cinco bilhões, quatrocentos e noventa e dois milhões, cento e três mil, trezentos e cinquenta e quatro reais e sessenta e três centavos), em conformidade com o § único do artigo 22 da LRF. Contudo, encontra-se acima do "limite" de Alerta de 44,10% (R\$ 5.203.045.283,34 - cinco bilhões, duzentos e três milhões, quarenta e cinco mil, duzentos e oitenta e três reais e trinta e quatro centavos), conforme disposto no inciso II do § 1º do artigo 59 da LRF. Registre-se que foi encaminhado "Alerta" ao Poder Executivo no 2º quadrimestre, conforme Processo TC-9144/2014 (Decisão TC-1265/2015 - Plenário), e na análise do Relatório de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre de 2014, foi recomendada a emissão de "Alerta", conforme Processo TC - 1591/2015.

Em 2014, a Assembleia Legislativa estadual aplicou 1,18% (R\$ 139.363.377,42 - cento e trinta e nove milhões, trezentos e sessenta e três mil, trezentos e setenta e sete reais e quarenta e dois centavos) da RCL em despesa com pessoal, respeitando o limite legal de 1,70% (R\$ 200.570.906,61 - duzentos milhões, quinhentos e setenta mil, novecentos e seis reais e sessenta e um centavos) estabelecido para a Assembleia Legislativa estadual em consonância com o artigo 20, inciso II, alínea "a", da LRF, o limite prudencial de 1,615% (R\$ 190.542.361,28 - cento e noventa milhões, quinhentos e quarenta e dois mil, trezentos e sessenta e um reais e vinte e oito centavos), em conformidade com o § único do artigo 22 da LRF, bem como o "Limite" de Alerta de 1,53% (R\$ 180.513.815,95 - cento e oitenta milhões, quinhentos e treze mil, oitocentos e quinze reais e noventa e cinco centavos), disposto no inciso II do § 1º do artigo 59 do mesmo diploma legal.

Em 2014, o Tribunal de Contas do Estado aplicou 0,817% (R\$ 96.389.870,19 - noventa e seis milhões, trezentos e oitenta e nove mil, oitocentos e setenta reais e dezenove centavos) da RCL em despesa com pessoal, respeitando o limite legal de 1,30% (R\$ 153.377.752,12 - cento e cinquenta e três milhões, trezentos e setenta e sete mil, setecentos e cinquenta e dois reais e doze centavos) estabelecido para o Tribunal de Contas do Estado, em consonância com o artigo 20, inciso II, alínea "a", da LRF, o limite prudencial de 1,235% (R\$ 145.708.864,51 - cento e quarenta e cinco milhões,



setecentos e oito mil, oitocentos e sessenta e quatro reais e cinquenta e um centavos), em conformidade com o § único do artigo 22 da LRF, bem como o "Limite" de Alerta de 1,17% (R\$ 138.039.976,90 - cento e trinta e oito milhões, trinta e nove mil, novecentos e setenta e seis reais e noventa centavos), disposto no inciso II do § 1º do artigo 59 do mesmo diploma legal.

Em 2014, o Poder Judiciário estadual aplicou 5,44% (R\$ 642.032.803,81 - seiscentos e quarenta e dois milhões, trinta e dois mil, oitocentos e três reais e oitenta e um centavos) da RCL em despesa com pessoal, respeitando o limite legal de 6,00% (R\$ 707.897.317,46 - setecentos e sete milhões, oitocentos e noventa e sete mil, trezentos e dezessete reais e quarenta e seis centavos) estabelecido para o Poder Judiciário estadual, em consonância com o artigo 20, inciso II, alínea "b", da LRF, bem como o limite prudencial de 5,70% (R\$ 672.542.451,59 - seiscentos e setenta e dois milhões, quinhentos e quarenta e dois mil, quatrocentos e cinquenta e um reais e cinquenta e nove centavos), em conformidade com o § único do artigo 22 da LRF. Contudo, encontra-se acima do "limite" de Alerta de 5,40% (R\$ 637.107.585,71 - seiscentos e trinta e sete milhões, cento e sete mil, quinhentos e oitenta e cinco reais e setenta e um centavos), conforme disposto no inciso II do § 1º do artigo 59 da LRF. Registre-se que foi encaminhado "Alerta" ao Poder Judiciário no 3º quadrimestre, conforme fls. 56/57 do Processo TC-1715/2015 (Decisão TC - 1261/2014 - Plenário).

Em 2014, o Ministério Público Estadual aplicou 1,65% (R\$ 194.883.595,79 - cento e noventa e quatro milhões, oitocentos e oitenta e três mil, quinhentos e noventa e cinco reais e setenta e nove centavos) da RCL em despesa com pessoal, respeitando o limite legal de 2,00% (R\$ 235.965.772,49 - duzentos e trinta e cinco milhões, novecentos e sessenta e cinco mil, setecentos e setenta e dois reais e quarenta e nove centavos) estabelecido para o Ministério Público Estadual, em consonância com o artigo 20, inciso II, alínea "d", da LRF, o limite prudencial de 1,90% (R\$ 224.167.483,86 - duzentos e vinte e quatro milhões, cento e sessenta e sete mil, quatrocentos e oitenta e três reais e oitenta e seis centavos), em conformidade com o § único do artigo 22 da LRF, bem como o "Limite" de Alerta de 1,80% (R\$ 212.369.195,24 - duzentos e doze milhões, trezentos e sessenta e nove mil, cento e noventa e cinco reais e vinte e quatro centavos), disposto no inciso II do § 1º do artigo 59 do mesmo diploma legal.

A evolução do percentual da Despesa com Pessoal do Estado e a evolução da Receita Corrente Líquida nos últimos dez anos demonstra que o percentual da Despesa com Pessoal saiu do patamar de 38,39% em 2005 e alcançou 53,91% em 2014, elevando o percentual da despesa com pessoal em 15,52%.

Na comparação com os demais Estados da região sudeste, verifica-se que o Estado do Espírito Santo ocupa a 1ª posição dentre os Estados do sudeste que tiveram maior comprometimento da RCL com gastos de pessoal em 2014.

A Dívida Consolidada Líquida – DCL, apurada pelo TCEES ao final do exercício de 2014, apresentou um montante de R\$ 3.182.321.111,88 –(três bilhões, cento e oitenta e dois milhões, trezentos e vinte e um mil, cento e onze reais e oitenta e oito centavos), correspondendo a 26,97% da RCL, ficando, assim, abaixo do limite estabelecido pelo Senado Federal (Resolução 40/2001), que é de até 200% da RCL. Apresentou, também, a Dívida Consolidada Líquida Previdenciária no montante de R\$ 479.054.734,29 (quatrocentos e setenta e nove milhões, cinquenta e quatro mil, setecentos e trinta e quatro reais e vinte e nove centavos), negativa.

O Anexo de Metas Fiscais constante da LDO estabeleceu uma meta da Dívida Consolidada Líquida para 2014, em valores correntes, no montante de R\$ 4.844.031.000,00 (quatro bilhões, oitocentos e quarenta e quatro milhões, trinta e um mil reais), indicando uma expectativa de crescimento da Dívida Consolidada Líquida do Estado no exercício. A realização, contudo, evidenciou uma Dívida Consolidada Líquida no valor de R\$ 3.182.321.111,88 (três bilhões, cento e oitenta e dois milhões, trezentos e vinte e um mil, cento e onze reais e oitenta e oito centavos), ao final de 2014, portanto, valor inferior à meta estabelecida na LDO.

O percentual da Dívida Consolidada Líquida (DCL) sobre a RCL apresentou redução significativa no período de 2005 a 2009 e um crescimento entre 2010 e 2014, chegando ao patamar de 26,97% em 2014.

Na comparação com os demais Estados da Federação, verifica-se que o Estado do Espírito Santo ocupa a 23ª posição dentre os Estados que tiveram maior percentual da Dívida Consolidada Líquida sobre a RCL.

As Garantias concedidas pelo Tesouro Estadual até o 3º quadrimestre de 2014 foi de 0,17% da Receita Corrente Líquida, estando, portanto, abaixo do limite de 22% da RCL, fixado pela Resolução nº 43/2001 e suas alterações.

**Na comparação com os demais Estados da região sudeste, verifica-se que o Estado do Espírito Santo ocupa a terceira posição dentre os Estados do sudeste que tiveram maior percentual de Garantias e Contragarantias de Valores sobre a RCL, denotando uma situação favorável para o Estado.**

As Operações de Crédito Internas e Externas, apuradas pelo TCEES ao final do exercício de 2014, apresentaram o montante de R\$ 755.466.815,45 (setecentos e cinquenta e cinco milhões, quatrocentos e sessenta e seis mil, oitocentos e quinze reais e quarenta e cinco centavos), o que corresponde a 6,40% da RCL apurada no período, estando, portanto, abaixo do limite máximo de 16% estabelecido pela Resolução nº 43/2001, artigo 7º, do Senado Federal.

Não houve Operações de Crédito por Antecipação de Receita Orçamentária - ARO no exercício de 2014.

Somando os valores não sujeitos ao limite para fins de contratação, na ordem de R\$ 99.885.878,82 (noventa e nove milhões, oitocentos e oitenta e cinco mil, oitocentos e setenta e oito reais e oitenta e dois centavos), aos valores sujeitos ao limite (R\$ 755.466.815,45 - setecentos e cinquenta e cinco milhões, quatrocentos e sessenta e seis mil, oitocentos e quinze reais e quarenta e cinco centavos), obtêm-se um valor total de R\$ 855.352.694,27 (oitocentos e cinquenta e cinco milhões, trezentos e cinquenta e dois mil, seiscentos e noventa e quatro reais e vinte e sete centavos) a ser considerado para contratação de novas operações de crédito, valor esse que representa 7,25% da RCL.

No exercício de 2014 as operações de crédito contratadas pelo Estado apresentou uma leve redução de 6,96% em 2013 para 6,40% em 2014.

Na comparação com os demais Estados da região sudeste, verifica-se que o Estado do Espírito Santo ocupa a 2ª posição dentre os Estados do sudeste que tiveram maior percentual das Operações de Créditos sobre a RCL, ficando atrás, somente, do Estado do Rio de Janeiro.

**Em relação à Disponibilidade de Caixa, verifica-se que todos os Poderes/Órgãos relacionados no art. 20 da LRF possuíam liquidez para arcar com seus compromissos financeiros do exercício 2014, tanto para os recursos vinculados quanto para os não vinculados.**

**Os Demonstrativos dos Restos a Pagar dos Poderes/Órgãos relacionados no art. 20 da LRF evidenciam que as obrigações a serem cumpridas no exercício seguinte (2015), inscritas em restos a pagar não processados do exercício em análise, têm suficiente disponibilidade de caixa no exercício em análise (2014).**

O Demonstrativo Simplificado constante do Relatório de Gestão Fiscal de cada Poder, Órgão relacionado no art. 20 da LRF e do Ente Estadual (consolidado), relativo ao 3º quadrimestre de 2014, apresenta, de forma resumida, todos os demonstrativos que compõem o RGF.

Em 2014, a análise da transparência na gestão fiscal foi realizada nos Relatórios de Gestão Fiscal (RGF) dos Poderes e Órgãos relacionados no art. 20 da LRF no 3º quadrimestre (Processo TC-1591/2015, TC-1211/2015, TC-2324/2015, TC-1715/2015 e TC-1281/2015), tomando por base o conteúdo disponibilizado pelos Poderes e Órgãos nos seus respectivos sites de transparência, constatando que ainda há necessidade de aperfeiçoamento no nível de informação e de acesso oferecido nos portais de transparência. Contudo, houve um avanço no nível de informações disponíveis em comparação com a análise anterior (2013). Especificamente quanto ao Poder Executivo,

recomendou-se que o Relatório de Gestão Fiscal Consolidado do Estado (RGF) fosse divulgado no Portal da Transparência do Governo do Estado do Espírito Santo.

## **6) No que tange aos Limites Constitucionais:**

### **EDUCAÇÃO**

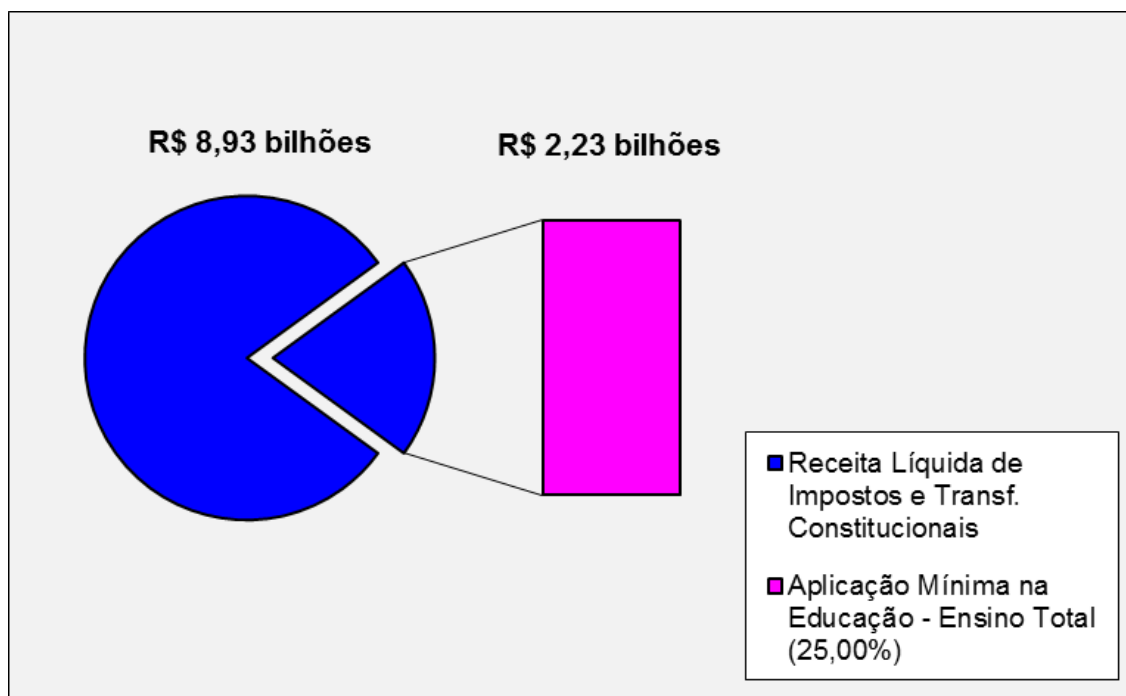
No que concerne à Educação, a legislação referencial base para a presente análise constituiu-se dos seguintes instrumentos legais:

- Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, alterada pela Emenda Constitucional nº 53/2006;
- Lei de diretrizes e bases da educação nacional (Lei Ordinária Federal nº 9.394/96 alterada pela Lei Ordinária Federal nº 12.796/13);
- Lei Ordinária Federal nº 9.424/96 (artigos 1º ao 8º e 13 revogados pela Lei Ordinária Federal nº 11.494/07), que dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma que era prevista no artigo 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, antes da alteração promovida pela Emenda Constitucional nº 53/2006;
- Lei Ordinária Federal nº 11.494/07, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB);
- Resolução TC nº 238, de 15 de maio de 2012 (publicada no DOE-ES em 16/05/2012, alterada pela Resolução nº 260/2013, DOE-ES de 22/05/2013) que Institui mecanismos adequados à fiscalização quanto ao pleno cumprimento do disposto no artigo 212 da Constituição Federal e art. 60 do seu ADCT, bem como nos artigos 26, inciso II, e 27 da Lei Federal nº 11.494/07.

### Aplicação Efetiva com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Total

Quanto à aplicação com a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (Ensino Total), constata-se que o Governo do Estado deveria aplicar, no mínimo, a importância de R\$ 2.231.461.809,35 (dois bilhões, duzentos e trinta e um milhões, quatrocentos e sessenta e um mil, oitocentos e nove reais e trinta e cinco centavos) correspondentes a 25,00% das receitas líquidas de impostos e das transferências constitucionais. Entretanto, em face dos exames, verifica-se uma aplicação de R\$ 2.637.382.109,30 (dois bilhões, seiscentos e trinta e sete milhões, trezentos e oitenta e dois mil, cento e nove reais e trinta centavos) equivalentes a 29,55% da referida base de cálculo.

#### LIMITE CONSTITUCIONAL DE APLICAÇÃO NA EDUCAÇÃO ENSINO TOTAL – EXERCÍCIO 2014

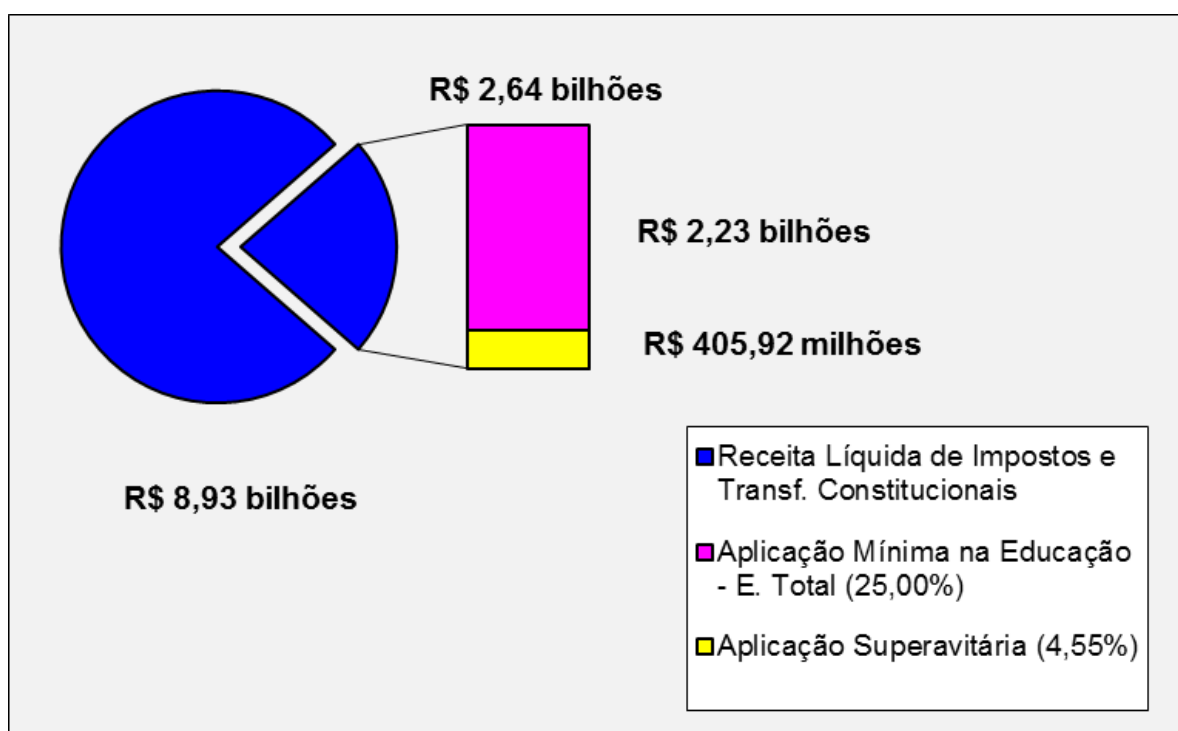


**Fontes: Processo TC1590/2015 - RREO 6º Bim 2014.**

Em resumo, o Governo do Estado aplicou na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (Ensino Total), no exercício de 2014, a importância a maior de R\$ 405.920.299,95 (quatrocentos e cinco milhões, novecentos e vinte mil, duzentos e noventa e nove reais

e noventa e cinco centavos), além do mínimo legalmente exigido, equivalente ao percentual superavitário de 4,55% da receita líquida de impostos e transferências constitucionais.

### VALOR APLICADO NA EDUCAÇÃO – ENSINO TOTAL EXERCÍCIO 2014



Fontes: Processo TC1590/2015 - RREO 6º Bim 2014.

Dessa forma, ao aplicar 29,55% das receitas provenientes de impostos e das transferências constitucionais na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (Ensino Total) **fica evidenciado que o Governo do Estado cumpriu o que determina o artigo 212, caput, da Constituição da República e o artigo 69 da Lei Federal nº 9.394/96 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional).**

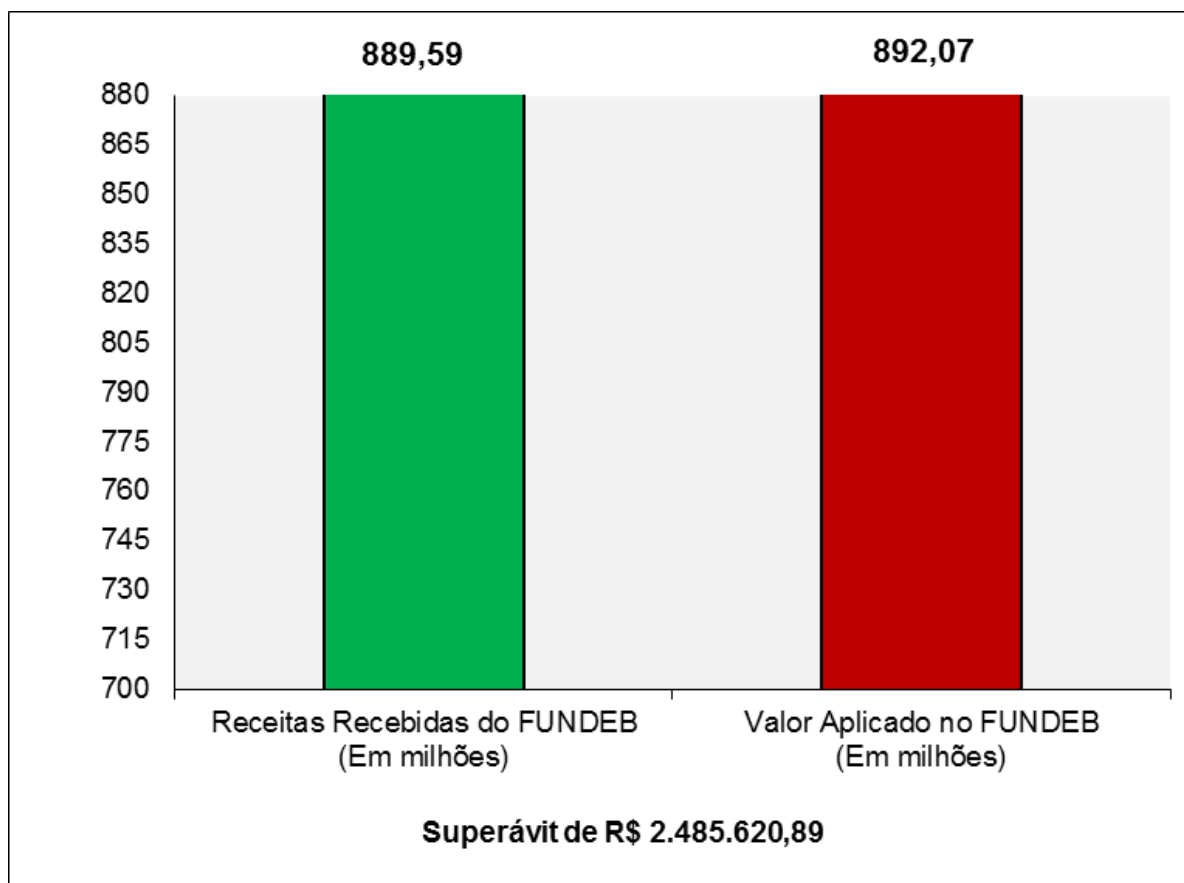
**Aplicação Efetiva dos Recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino**

Ao Governo do Estado caberia a aplicação mínima no FUNDEB do montante de R\$ 889.589.375,31 (oitocentos e oitenta e nove milhões, quinhentos e oitenta e nove mil, trezentos e setenta e cinco reais e trinta e um centavos), correspondentes a 100,00% das receitas recebidas do FUNDEB.

Constatou-se uma aplicação efetiva no exercício de 2014 de R\$ 886.113.600,04 (oitocentos e oitenta e seis milhões, cento e treze mil, seiscentos reais e quatro centavos), equivalentes a 99,61% dessa mesma base de cálculo, e o saldo financeiro de R\$ 5.961.396,16 (cinco milhões, novecentos e noventa e um mil, trezentos e noventa e seis reais e dezesseis centavos), na abertura de crédito suplementar no primeiro trimestre de 2015, demonstrando uma aplicação total no FUNDEB da ordem de R\$ 892.074.996,20 (oitocentos e noventa e dois milhões, setenta e quatro mil, novecentos e noventa e seis reais e vinte centavos), superavitária em 0,28% às receitas recebidas do FUNDEB.



### APLICAÇÃO DE RECURSOS DO FUNDEB EXERCÍCIO 2014 E PRIMEIRO TRIMESTRE 2015



**Fontes: Processo TC1590/2015 - RREO 6º Bim 2014 - Dec. Estadual nº 404-S de 25/02/2015.**

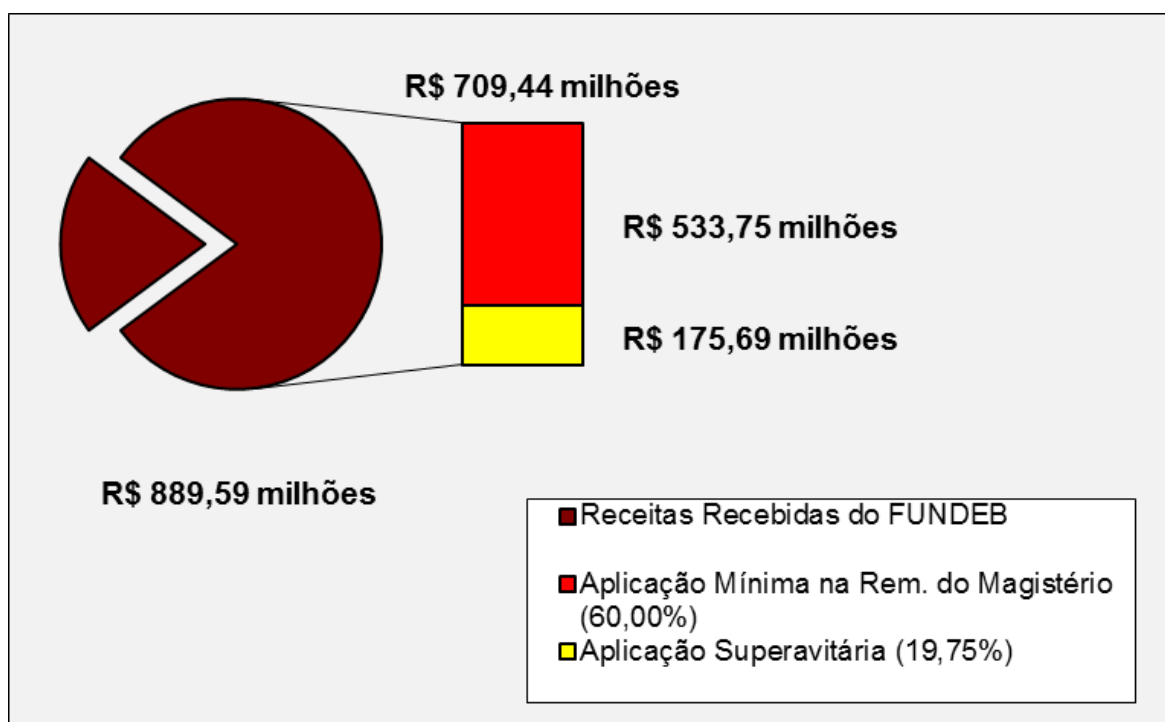
Note-se, que o montante de R\$ 5.961.396,16 (cinco milhões, novecentos e sessenta e um mil, trezentos e noventa e seis reais e dezesseis centavos) aplicado no primeiro trimestre de 2015, referente ao exercício de 2014, deverá ser expurgado da análise das contas do exercício de 2015, a se realizar em 2016.

**Dessa forma, fica evidenciado que o Governo do Estado, no exercício de 2014, cumpriu o que determina o artigo 21 da Lei Federal nº 11.494, de 20/06/2007.**

### **Aplicação Efetiva com a Remuneração dos Profissionais do Magistério**

Com relação à aplicação do percentual legal mínimo de 60% da receita proveniente da cota-parte do FUNDEB na remuneração dos profissionais do magistério, verifica-se que o Governo do Estado deveria aplicar o montante de R\$ 533.753.625,19 (quinhentos e trinta e três milhões, setecentos e cinquenta e três mil, seiscentos e vinte e cinco reais e dezenove centavos). Todavia, constata-se uma aplicação de R\$ 709.441.898,14 (setecentos e nove milhões, quatrocentos e quarenta e um mil, oitocentos e noventa e oito reais e catorze centavos), equivalentes ao percentual de 79,75%, resultando uma aplicação superavitária de R\$ 175.688.272,95 (cento e setenta e cinco milhões, seiscentos e oitenta e oito mil, duzentos e setenta e dois reais e noventa e cinco centavos), equivalentes ao percentual excedente de 19,75% das receitas recebidas do FUNDEB.

### APLICAÇÃO COM A REMUNERAÇÃO DO MAGISTÉRIO EXERCÍCIO 2014



Fontes: Processo TC1590/2015 - RREO 6º Bim 2014.

**Assim, face à legislação aplicável à espécie, constata-se que o Governo Estadual cumpriu plenamente o limite prescrito no artigo 60, inciso XII do caput, dos ADCT c/c o artigo 22 da Lei Federal nº 11.494/2007.**

## SAÚDE

O arcabouço jurídico-legal do Sistema de Saúde inclui a Constituição da República, a Emenda Constitucional nº 29/00, que alterou os artigos 34, 35, 156, 160, 167 e 198 da Constituição da República, e acrescentou artigo aos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT, e outras disposições de natureza infraconstitucional, tais como: as Leis Orgânicas da Saúde nºs 8.080/1990 e 8.142/1990, Lei Complementar Federal nº 141/2012, bem como, no campo infralegal, as Normas e Portarias ministeriais e as deliberações do Tribunal de Contas do Estado, em especial a Resolução TC-248/2012.

No que concerne à Saúde, o artigo 198, § 2º, da Constituição Federal, estabelece que:

Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:

[...]

§ 2º - União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde recursos mínimos derivados da aplicação de percentuais calculados sobre:

[...]

II - no caso dos Estados e do Distrito Federal, o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o artigo 155 e dos recursos de que tratam os arts. 157 e 159, inciso I, alínea a, e inciso II, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios;

III - [...]

A EC-29/00, acrescentou ao artigo 198, o § 3º, que determina:

Art. 198 - [...]

§ 3º - Lei complementar, que será reavaliada pelo menos a cada cinco anos, estabelecerá:

I - os percentuais de que tratam os incisos II e III do § 2º;

II - os critérios de rateio dos recursos da União vinculados à saúde destinados aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, e dos Estados destinados a seus respectivos municípios, objetivando a progressiva redução das disparidades regionais;

III - as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas esferas federal, estadual, distrital e municipal;

IV - (revogado).

A Lei Complementar nº 141, de 13/01/2012, regulamentou o § 3º do artigo 198 da Constituição Federal, dispondo que :

Art. 6º Os Estados e o Distrito Federal aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde, no mínimo, 12% (doze por cento) da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam o art. 157, a alínea "a" do inciso I e o inciso II do caput do art. 159, todos da Constituição Federal, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios.

A Resolução Plenária TC-248/2012, com fundamento nos artigos 198 da Constituição Federal, na Lei Complementar Federal nº 141/2012, Lei Federal nº 8080/1990, estabeleceu as diretrizes operacionais para a aplicação da EC - 29/00, e dispõe, em seus artigos 6º, 7º e 8º, sobre os gastos com Ações e Serviços Públicos da Saúde, conforme a seguir:

Art. 6º Para fins de apuração da aplicação dos recursos mínimos estabelecidos na Constituição Federal e na Lei Complementar nº 141/2012, considerar-se-ão como despesas com ações e serviços públicos de saúde aquelas voltadas para a promoção, proteção e recuperação da saúde que atendam, simultaneamente, aos princípios estatuídos no artigo 7º da Lei nº. 8.080/1990, e às seguintes diretrizes:

I - sejam destinadas às ações e serviços públicos de saúde de acesso universal, igualitário e gratuito;

II – estejam em conformidade com objetivos e metas explicitados nos Planos de Saúde de cada ente da Federação; e

III – sejam de responsabilidade específica do setor da saúde, não se aplicando a despesas relacionadas a outras políticas públicas que atuam sobre determinantes sociais e econômicos, ainda que incidentes sobre as condições de saúde da população.

§ 1º Além de atender aos critérios estabelecidos no caput, as despesas com ações e serviços públicos de saúde realizadas pelo Estado e pelos Municípios deverão ser financiadas com recursos movimentados por meio dos respectivos Fundos de Saúde.

§ 2º O Fundo de Saúde, instituído por lei e mantido em funcionamento pela administração direta do Estado e dos Municípios, constituir-se-á em unidade orçamentária e gestora dos recursos destinados a ações e serviços públicos de saúde.

§ 3º A movimentação dos recursos repassados aos Fundos de Saúde do Estado e dos Municípios deve realizar-se, exclusivamente, mediante cheque nominativo, ordem bancária, transferência eletrônica disponível ou outra modalidade de saque autorizada pelo Banco Central do Brasil, em que fique identificada a sua destinação e, no caso de pagamento, o credor.

Art. 7º Observadas as disposições do artigo 200 da Constituição Federal, do artigo 6º da Lei nº 8.080/1990, do artigo 2º da Lei Complementar nº 141/2012 e desta Resolução, para efeito da apuração da aplicação dos recursos mínimos estabelecidos, serão consideradas despesas com ações e serviços públicos de saúde as referentes a:

I – vigilância em saúde, incluindo a epidemiológica e a sanitária;

II – atenção integral e universal à saúde em todos os níveis de complexidade, incluindo assistência terapêutica e recuperação de deficiências nutricionais;

III – capacitação do pessoal de saúde do Sistema Único de Saúde (SUS);

IV – desenvolvimento científico e tecnológico e controle de qualidade promovidos por instituições do SUS;

V – produção, aquisição e distribuição de insumos específicos dos serviços de saúde do SUS, tais como: imunobiológicos, sangue e hemoderivados, medicamentos e equipamentos médico-odontológicos;

VI – saneamento básico de domicílios ou de pequenas comunidades, desde que seja aprovado pelo Conselho de Saúde do ente da Federação financiador da ação e esteja de acordo com as diretrizes das demais determinações previstas na Lei Complementar;

VII – saneamento básico dos distritos sanitários especiais indígenas e de comunidades remanescentes de quilombos;

VIII – manejo ambiental vinculado diretamente ao controle de vetores de doenças;

IX – investimento na rede física do SUS, incluindo a execução de obras de recuperação, reforma, ampliação e construção de estabelecimentos públicos de saúde;

X – remuneração do pessoal ativo da área de saúde em atividade nas ações de que trata este artigo, incluindo os encargos sociais;

XI – ações de apoio administrativo realizadas pelas instituições públicas do SUS e imprescindíveis à execução das ações e serviços públicos de saúde; e

XII – gestão do sistema público de saúde e operação de unidades prestadoras de serviços públicos de saúde.

Parágrafo único As despesas elencadas neste artigo, quando realizadas com receitas oriundas de operações de crédito contratadas para financiá-las, no exercício em que ocorrerem, não integrarão o montante considerado para o cálculo do percentual mínimo constitucionalmente exigido, no caso do Estado e dos Municípios.

Art. 8º Não constituirão despesas com ações e serviços públicos de saúde, para fins de apuração dos percentuais mínimos de que trata esta Resolução, aquelas decorrentes de:

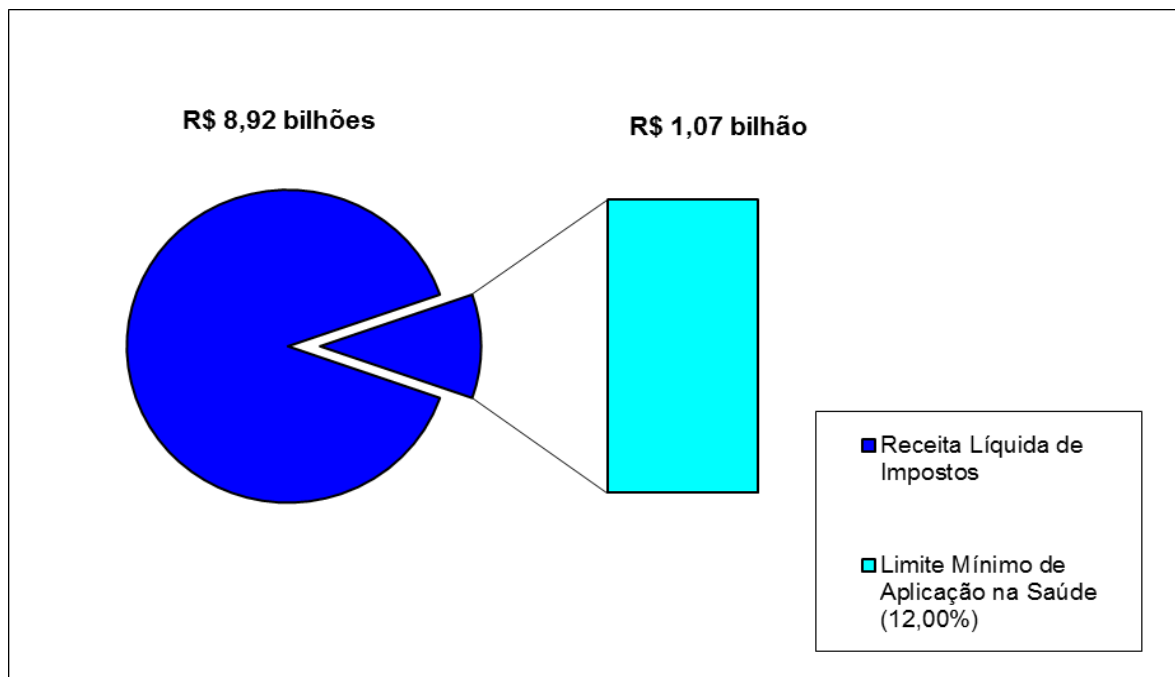
I – pagamento de aposentadorias e pensões, inclusive dos servidores da saúde;

- II – pessoal ativo da área de saúde quando em atividade alheia à referida área;
- III – assistência à saúde que não atenda ao princípio de acesso universal;
- IV – merenda escolar e outros programas de alimentação, ainda que executados em unidades do SUS, ressalvando-se o disposto no inciso II do artigo 7º desta Resolução;
- V – saneamento básico, inclusive quanto às ações financiadas e mantidas com recursos provenientes de taxas, tarifas ou preços públicos instituídos para essa finalidade;
- VI – limpeza urbana e remoção de resíduos;
- VII – preservação e correção do meio ambiente, realizadas pelos órgãos de meio ambiente dos entes da Federação ou por entidades não governamentais;
- VIII – ações de assistência social;
- IX – obras de infraestrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede de saúde; e
- X – ações e serviços públicos de saúde custeados com recursos distintos dos especificados na base de cálculo definida nesta Resolução ou vinculados a fundos específicos distintos daqueles da saúde.

### **Aplicação Efetiva com Ações e Serviços Públicos de Saúde**

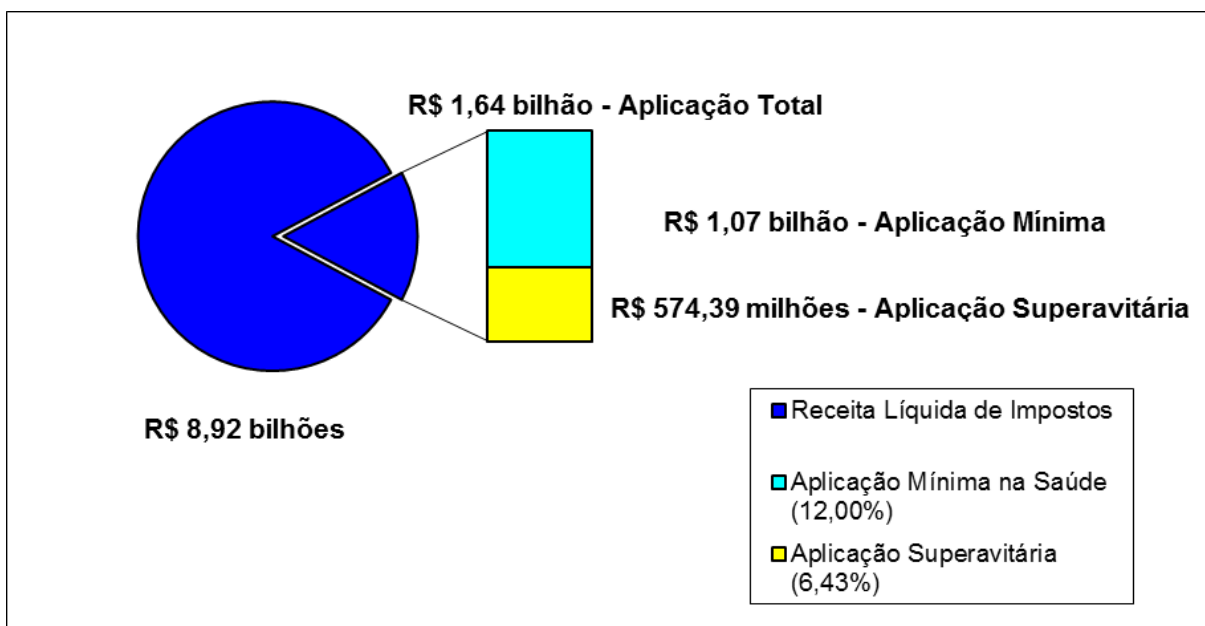
Quanto à aplicação com Ações e Serviços Públicos de Saúde, constata-se que o Governo do Estado deveria aplicar, no mínimo, a importância de R\$ 1.071.101.668,49 (um bilhão, setenta e um milhões, cento e um mil, seiscentos e sessenta e oito reais e quarenta e nove centavos), correspondentes a 12,00 % das receitas líquidas de impostos e das transferências constitucionais. Entretanto, em face dos exames, verifica-se uma aplicação de R\$ 1.645.495.665,60 (um bilhão, seiscentos e quarenta e cinco milhões, quatrocentos e noventa e cinco mil, seiscentos e sessenta e cinco reais e sessenta centavos), equivalentes a 18,43 % da mesma base.

## Limite Constitucional de Aplicação com Ações e Serviços Públicos de Saúde



**Em resumo, o Governo do Estado aplicou em Ações e Serviços Públicos de Saúde, no exercício de 2014, a importância a maior de R\$ 574.393.997,11 (quinhentos e setenta e sete milhões, duzentos e noventa e oito mil, seiscentos e vinte e um reais, oitenta e seis centavos), além do mínimo legalmente exigido, equivalente ao percentual superavitário de 6,43 % da Receita Líquida de Impostos e Transferências Constitucionais.**

## Valor Aplicado nas Ações e Serviços Públicos com Saúde



Dessa forma, ao aplicar 18,43 % das receitas provenientes de impostos e das transferências constitucionais em Ações e Serviços Públicos de Saúde, ficou evidenciado que **o Governo do Estado cumpriu o que determina o artigo 198, § 2º, inciso II e § 3º, inciso I, da Constituição da República, regulamentado pelo artigo 6º da Lei Complementar nº 141/2012.**

### 7) Sobre a Previdência Estadual:

Conforme regramento constitucional e legislação federal aplicável, o Estado reestruturou por meio da Lei Complementar nº 282, publicada em 26 de abril de 2004, o Instituto de Previdência e Assistência Jerônimo Monteiro dos Servidores do Estado do Espírito Santo, com o objetivo de unificar e reorganizar o Regime de Previdência dos servidores do Estado do Espírito Santo, atualmente designado pela sigla ES - PREVIDÊNCIA.

A gestão previdenciária do Estado do Espírito Santo é efetuada com a segregação da massa de segurados em dois fundos de previdência: Fundo Financeiro e Fundo Previdenciário, conforme a LC nº 282/04.



O Estado do ES instituiu a Previdência Complementar, normatizada pela Lei Complementar nº 711, de 02 de setembro de 2013, autorizando o Poder Executivo a criar uma entidade fechada de previdência complementar, de natureza pública, estruturada na forma de fundação de direito privado sem fins lucrativos e dotada de autonomia administrativa, financeira e gerencial, que teria como objetivo administrar os planos de previdência complementar para os servidores estaduais, nos termos das Leis Complementares Federais nº 108 e 109, ambas de 29 de maio de 2001.

Apesar da Emenda Constitucional nº 41/2003 e a Lei Complementar 282/2004 terem vedado a existência de mais de uma unidade gestora do RPPS no Estado, o Instituto de Previdência dos Servidores do Estado do Espírito Santo (IPAJM) ainda não responde integralmente pela gestão previdenciária estadual.

Segundo informações do balanço atuarial relativo ao plano previdenciário, as Provisões Matemáticas Previdenciárias na data-base de 2014, que corresponde aos recursos necessários para garantir os pagamentos dos benefícios estabelecidos pelo Plano Previdenciário, por intermédio da diferença entre valor atual dos encargos assumidos pela Entidade em relação aos beneficiários de aposentadorias e pensões, e o valor atual das contribuições que por eles venham a ser recolhidas aos cofres do Fundo Previdenciário, referem-se ao montante de R\$ 819.017.636,65 (oitocentos e dezenove milhões, dezessete mil, seiscentos e trinta e seis reais e sessenta e cinco centavos).

As reservas matemáticas do plano previdenciário foram no montante de R\$ 1.344.142.832,31 (um bilhão, trezentos e quarenta e quatro milhões, cento e quarenta e dois mil, oitocentos e trinta e dois reais e trinta e um centavos), representando, então, os valores provisionados pela unidade gestora do RPPS para que seja possível honrar os compromissos sob sua responsabilidade. Como o fundo previdenciário é no momento superavitário e o montante de benefícios concedidos ainda não é expressivo quanto à cobertura financeira de segurados, existe nessa condição, uma sobra financeira provisionada de valor da reserva técnica em relação às Provisões Matemáticas Previdenciárias apuradas (somatório de benefícios concedidos e a conceder, dentre outras provisões).

Já no balanço atuarial elaborado para o plano financeiro, as Reservas Matemáticas foram no valor de R\$ 73.001.973,77 (setenta e três milhões, um mil, novecentos e setenta e três reais e setenta e sete centavos), sendo também provisionados no mesmo valor (Provisões Matemáticas Previdenciárias), para que seja possível honrar os compromissos sob sua responsabilidade. Sendo o fundo financeiro deficitário, a reserva técnica de ativos financeiros, advinda de contribuições previdenciárias e de aportes financeiros, foi constituída no mesmo montante de benefícios concedidos provisionados.

Em relação à projeção atuarial de receitas e despesas previdenciárias do Plano Financeiro, para o período de 2015 a 2090, pode-se observar uma situação de desequilíbrio atuarial (receitas previdenciárias menores que despesas previdenciárias) até 2075, quando, a partir desse ano, configura-se uma expectativa de equilíbrio previdenciário. Segundo essa projeção para a geração atual de servidores, constata-se visualmente que a tendência de queda das despesas previdenciárias, a partir de 2035, em vista da proximidade de extinção da massa atual de segurados do Fundo Financeiro, foi determinante para esta projeção futura de equilíbrio atuarial até 2090.

Já em relação às projeções atuariais do Plano Previdenciário, das receitas e despesas previdenciárias até 2090, observa-se uma situação de equilíbrio atuarial, contrária ao Plano Financeiro, com o dimensionamento ascendente de receitas previdenciárias. Visualiza-se, também, um comportamento estável dos montantes relativos às despesas previdenciárias relativas ao Plano Previdenciário.

Conforme verificação das informações previdenciárias disponibilizadas no Relatório Resumido de Execução Orçamentárias (RREO) - Demonstrativos das Despesas e Receitas Previdenciárias – Anexo 4 (L.R.F., art. 53, inciso II), relativo ao 6º bimestre de 2014, com valores acumulados de 2014, no Plano Previdenciário (atualmente superavitário), as Receitas e Despesas Previdenciárias orçamentárias foram, respectivamente, nos valores de R\$ 407.022.069,32 (quatrocentos e sete milhões, vinte e dois mil e sessenta e nove reais e trinta e dois centavos) e R\$ 3.098.924,86 (três milhões, noventa e oito mil, novecentos e vinte e quatro reais e oitenta e seis centavos), verificando-se a ocorrência de Superávit relativo ao Plano Previdenciário no

montante de R\$ 403.923.144,46 (quatrocentos e três milhões, novecentos e vinte e três mil, cento e quarenta e quatro reais e quarenta e seis centavos).

Já em relação aos valores apurados para o Plano Financeiro (atualmente deficitário), as Receitas e Despesas Previdenciárias orçamentárias publicadas pelo Poder Executivo foram, respectivamente, nos valores de R\$ 638.976.462,89 (seiscentos e trinta e oito milhões, novecentos e setenta e seis mil, quatrocentos e sessenta e dois reais e oitenta e nove centavos) e R\$ 2.086.585.774,09 (dois bilhões, oitenta e seis milhões, quinhentos e oitenta e cinco mil, setecentos e setenta e quatro reais e nove centavos).

Portanto, a verificação do Resultado Previdenciário no período analisado (6º bimestre de 2014), apresentou déficit relativo ao Plano Financeiro no montante de R\$ 1.447.609.311,20 (um bilhão, quatrocentos e quarenta e sete milhões, seiscentos e nove mil, trezentos e onze reais e vinte centavos).

**No que se refere à Dívida Consolidada Líquida Previdenciária (RREO, Demonstrativo do Resultado Nominal - Anexo 5, L.R.F., art. 53, inciso III), calculada a partir da dedução dos valores referentes à Disponibilidade de Caixa Bruta, aos Investimentos e aos Demais Haveres Financeiros, líquidos dos Restos a Pagar Processados do Regime Previdenciário, destaca-se que, para o 6º bimestre de 2014, apresentou o valor negativo de R\$ 539.465.852,96 (quinhentos e trinta e nove milhões, quatrocentos e sessenta e cinco mil, oitocentos e cinquenta e dois reais e noventa e seis centavos), significando que, para o cálculo do saldo líquido do endividamento previdenciário, o total dos valores referentes à Disponibilidade de Caixa Bruta, mais os Investimentos e Demais Haveres Financeiros, líquidos dos RAP Processados do Regime Previdenciário, foi superior ao total da Dívida Consolidada Previdenciária apresentada.**

Dessa forma, a compreensão do resultado fiscal líquido previdenciário, apesar de ser negativo, implica que as disponibilidades financeiras foram superiores à Dívida Consolidada Previdenciária e aos Passivos Reconhecidos.

A Carteira de Investimentos do ES-PREVIDÊNCIA, referente à 31/12/2014, possui R\$ 1.362.436.812,42 (um bilhão, trezentos e sessenta e dois milhões, quatrocentos e trinta e seis mil, oitocentos e doze reais e quarenta e dois centavos) em aplicações no segmento de renda fixa e R\$ 67.072.159,81 (sessenta e sete milhões, setenta e dois mil, cento e cinquenta e nove reais e oitenta e um centavos) aplicados no segmento de renda variável, perfazendo o montante total investido de R\$ 1.429.508.972,23 (um bilhão, quatrocentos e vinte e nove milhões, quinhentos e oito mil, novecentos e setenta e dois reais e vinte e três centavos).

Em relação aos investimentos previdenciários, o IPAJM tinha o objetivo de buscar rentabilizar seus ativos a taxas próximas da sua meta atuarial (taxa real de juros de 6% a.a.) e, para 2014, a Meta Atuarial atingiu 12,79%, em função da rentabilidade acumulada ao longo do ano. A rentabilidade alcançada com os investimentos dos ativos financeiros dos Fundos foi de 12,25 % no ano de 2014, ficando dessa forma, muito próxima do parâmetro de referência que é a Meta Atuarial atingida (12,79%).

Em verificação ao gerenciamento do portfólio de aplicações financeiras, no segmento de renda fixa, observa-se que 95,3% dos recursos encontram-se aplicados em renda fixa (títulos públicos federais, fundos de investimento em renda fixa e fundos de investimento em direitos creditórios) e apenas 4,69% em renda variável (fundos de ações).

Conforme dados financeiros ainda mais detalhados, o Fundo Previdenciário alocou o maior montante (R\$ 1,34 bilhão) em aplicações, nos segmentos de renda fixa e variável, representando 93,77% do Patrimônio Líquido Previdenciário.

Em percentuais quantitativos, o fundo previdenciário responde por 93,77% dos recursos previdenciários aplicados, seguido pelo fundo financeiro, com 5,01%.

**O Parecer Prévio nº 56/2014 – Plenário deste Tribunal, relativo às Contas do Governador 2013 (Processo TC nº 3068/2014), apresentou recomendação na temática de Previdência. Reavaliando os resultados de 2014 pode-se**

**considerar que houve readequação atuarial da projeção do resultado previdenciário em razão da demanda previdenciária atual.**

## **8 SISTEMA DE CONTROLE INTERNO**

O artigo 74 da Constituição da República Federativa do Brasil estabelece que os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

Avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

Comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da Administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

Exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União; e

Apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

E, por simetria constitucional, a Constituição do Estado do Espírito Santo reproduz a redação dada pela Lei Maior, conforme dispõe o artigo 76.

As competências atribuídas ao controle interno de cada Poder foram ampliadas pelo artigo 59 da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), que determina ao Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, e ao sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público, a fiscalização do cumprimento das regras estabelecidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

O órgão central do sistema de controle interno do Estado do Espírito Santo, cuja administração está a cargo da Secont – Secretaria de Estado de Controle e

Transparência- foi reestruturado pela Lei Complementar nº 478, de 16 de março de 2009, e trouxe as prerrogativas adjudicadas a essa Pasta.

Imputam-se à Secretaria de Estado de Controle e Transparência as atribuições de assistir, direta e indiretamente, ao Governador do Estado no desempenho de suas funções quanto à defesa do patrimônio público, às informações estratégicas, à auditoria pública, à prevenção e ao combate à corrupção e à transparência da gestão pública no âmbito do Poder Executivo Estadual, por meio do conjunto de atividades sistêmicas consagradas no sistema de controle interno e portal da transparência.

Diante desse novo modelo de gestão, infere-se que a Secretaria de Estado de Controle e Transparência tem a incumbência de acompanhar a aplicação dos recursos, desenvolver ferramentas de prevenção e combate às diversas formas de mau uso das verbas orçamentárias e auxiliar os órgãos e entidades vinculadas ao Poder Executivo Estadual na gestão dos controles internos atinentes aos atos e fatos administrativo-contábeis, econômico-patrimoniais e financeiros, de modo a salvaguardar o patrimônio público.

De acordo com a Instrução Normativa TC 33/2014, depreende-se que o parecer conclusivo do órgão central do sistema de controle interno sobre as contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado deve estar minimamente instruído com aspectos que dizem respeito ao cumprimento dos princípios que norteiam a Administração pública, ao esforço para a Administração atingir os objetivos que se seguem nos instrumentos de planejamento (PPA, LDO e LOA) e se executou uma gestão fiscal responsável, revelada pelo equilíbrio orçamentário e financeiro do exercício, a observância das normas constitucionais e dos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal, em especial o cumprimento do limite com operações de crédito, com as despesas com pessoal, com o saldo positivo do resultado primário, com a diminuição da dívida consolidada – comparada com a receita corrente líquida – com o cumprimento dos limites constitucionais (saúde e educação) e com o atendimento das exigências específicas de último ano de mandato do Chefe do Poder Executivo.

Assim, com base nesses aspectos de natureza contábil, financeira, patrimonial e fiscal, o órgão central do sistema de controle interno está licenciado para emitir parecer sobre a prestação anual de contas oferecida pelo Governador do Estado de forma que, conclusivamente, poderia garantir a opinião de que as demonstrações financeiras consolidadas se apresentam adequadamente, adequadamente com ressalvas ou inadequadamente a posição orçamentária, financeira, patrimonial e de gestão fiscal do exercício a que se refere.

No entanto, o que se averigua no relatório apresentado pelo órgão central do sistema de controle interno do Governo do Estado é uma referência às constatações e/ou ressalvas apuradas por ocasião do exame levado a efeito nos atos e fatos administrativo-contábeis, econômico-patrimoniais e financeiros consolidados nos balanços gerais do Estado do Espírito Santo no exercício financeiro de 2014, de forma que o parecer conclusivo não atendeu o Anexo 11 da Instrução Normativa TC 33/2014, porque a equipe responsável pela elaboração do relatório de controle interno absteve-se de opinar de maneira conclusiva sobre as contas prestadas pelo Governador do Estado no exercício de 2014.

## 9 QUADRO RESUMO DO CUMPRIMENTO DOS LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS

Segue um Resumo Ilustrado do Cumprimento dos Limites Constitucionais e Legais com o objetivo de ser uma referência rápida de consulta aos elementos já elencados nos capítulos anteriores.

### Resultado Financeiro e Fiscal

| DESCRIÇÃO                | VALORES<br>( EM REAIS) | OBSERVAÇÕES  |
|--------------------------|------------------------|--|
| Superávit Financeiro     | 3.301.477.941,23       | -  |
| Resultado Primário       | (494.585.752,78)       | Meta Prevista na LDO/2014 era de ( R\$ 471.020.000,00) |
| Resultado Nominal        | 751.496.641,81         | Meta Prevista na LDO/2014 era de R\$ 1.381.352.000,00  |
| Receita Corrente Líquida | 11.798.288.624,35      |  |

### Limites: Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF/Resolução do Senado Federal e Constitucionais

| DESPESA COM PESSOAL       | % COMPROMETIMENTO<br>3º QUADRIMESTRE/2014 |         | LIMITES (%) LRF |                                      |                                  |
|---------------------------|---|---------|-----------------|--------------------------------------|----------------------------------|
|                           | VALORES<br>( EM REAIS)                    | %DP/RCL | Legal           | PRUDENCIAL<br>95% do<br>Limite Legal | ALERTA<br>90% do<br>Limite Legal |
| Despesa com Pessoal Total | 6.361.005.038,27                          | 53,91%  | 60,00%          | 57,00%                               | 54,00%                           |
| Poder Executivo           | 5.288.335.391,06                          | 44,82%  | 49,00%          | 46,55%                               | 44,10%                           |
| Poder Legislativo         | 235.753.247,61                            | 2,00%   | 3,00%           | 2,85%                                | 2,70%                            |
| Assembleia Legislativa    | 139.363.377,42                            | 1,18%   | 1,70%           | 1,615%                               | 1,53%                            |
| Tribunal de Contas        | 96.389.870,19                             | 0,817%  | 1,30%           | 1,235%                               | 1,17%                            |
| Poder Judiciário          | 642.032.803,81                            | 5,44%   | 6,00%           | 5,70%                                | 5,40%                            |
| Ministério Público        | 194.883.595,79                            | 1,65%   | 2,00%           | 1,90%                                | 1,80%                            |



| DÍVIDA   | VALORES<br>(EM REAIS) | % DÍVIDA/RCL | LIMITES LRF/RESOLUÇÃO DO SENADO<br>FEDERAL nº 43/2001 |
|--|-----------------------|--------------|---|
| Dívida Consolidada Líquida                     | 3.182.321.111,88      | 26,97%       | 200% da RCL   |
| Operações de Crédito                           | 755.466.815,45        | 6,40%        | 16% da RCL  |
| Garantias e Contragarantias                    | 20.594.984,50         | 0,17%        | 22% até 32% da RCL                                    |
| Antecipação de Receitas Orçamentárias -<br>ARO | Não houve             |              | 7% da RCL   |

| EDUCAÇÃO E SAÚDE                                     | VALORES<br>(EM REAIS) | % APLICADO<br>DA RECEITA<br>DE IMPOSTOS | LIMITES CONSTITUCIONAIS |
|--|-----------------------|---|-------------------------|
| Educação - Manutenção e Desenvolvimento<br>do Ensino | 2.637.382.109,30      | 29,55%                                  | 25%                     |
| Fundeb   | 892.074.996,20        |   | Cumprido                |
| Remuneração de Magistério                            | 709.441.898,14        | 79,75%                                  | 60%                     |
| Saúde - Ações e Serviços Públicos                    | 1.645.495.665,60      | 18,43%                                  | 12%                     |

## Relatórios da Lei da Responsabilidade Fiscal - LRF

### 8.3. RELATÓRIOS DA LEI DA RESPONSABILIDADE FISCAL

#### RELATÓRIO DE GESTÃO FISCAL

| Publicação (Artigo 55, § 2º da LRF) | 1º quadrimestre | 2º quadrimestre | 3º quadrimestre |
|-------------------------------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| Consolidado do Estado               | -               | -               | 27/02/2015      |
| Poder Executivo                     | 30/05/2014      | 30/09/2014      | 30/01/2015      |
| Assembleia Legislativa              | 28/05/2014      | 26/09/2014      | 29/01/2015      |
| Tribunal de Contas                  | 30/05/2014      | 30/09/2014      | 30/01/2015      |
| Poder Judiciário                    | 30/05/2014      | 30/09/2014      | 30/01/2015      |
| Ministério Público                  | 30/05/2014      | 30/09/2014      | 30/01/2015      |

#### RELATÓRIO RESUMIDO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

| Publicação (Artigo 52 da LRF) | 1º Bim     | 2º Bim     | 3º Bim     | 4º Bim     | 5º Bim     | 6º Bim     |
|-------------------------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| Poder Executivo               | 28/03/2014 | 30/05/2014 | 30/07/2014 | 30/09/2014 | 28/11/2014 | 30/01/2015 |

## **10 – DO PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO ESPECIAL DE CONTAS – PPJC 3684/2015**

Inicialmente vale ressaltar que, na condição de Conselheiro Relator das Contas do Governador do Estado, no exercício de 2014, a análise será circunscrita aos limites de atuação delineados pela própria natureza do processo, qual seja, avaliação e formação de juízo que objetiva a emissão de Parecer Prévio sobre as Contas do Governador do Estado do Espírito Santo relativas ao mencionado exercício.

Sendo assim, os pedidos ou propostas formulados pelo representante do Ministério Público Especial de Contas não relacionados ao limite de atuação temporal (ou seja, fora do exercício de 2014) não constituem matéria a ser apreciada nestes autos. Nesse sentido apresentam-se as propostas de melhorias de gestão dos processos de fiscalização realizados por este Tribunal; de alteração de Atos Normativos expedidos por esta Corte; de Emendas Regimentais; de expedição de determinações que possam invadir competências relacionadas ao processo legislativo; dentre outros que devem ser provocadas por meio de instrumentos próprios previstos no Regimento Interno dessa Corte.

É importante ressaltar que a fixação de prazos para o exato cumprimento da lei, fundamento constitucional para a expedição de determinações por parte do Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pressupõe a existência de **casos concretos** a serem adequados aos termos da lei, uma vez que **não há permissivo legal para a expedição de determinações em abstrato.**

Do mesmo modo, não parece razoável a reabertura e rediscussão de tópicos que digam respeito às contas de exercícios anteriores já apreciadas em caráter definitivo por esta Corte de Contas e pela Assembleia Legislativa, todas previamente submetidas ao crivo ministerial e deliberadas em Plenário com a presença do *Parquet*.

Vale destacar que o acompanhamento da execução orçamentária e da gestão fiscal dos Poderes e Órgãos do Estado, inclusive sob o aspecto da transparência fiscal, são (e foram) regularmente realizados por este Tribunal, por meio de unidade técnica

competente, e submetidos ao Plenário desta Corte, contando, inclusive, com a manifestação do Ministério Público Especial de Contas.

Assim ocorreu com a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO para o exercício 2014; a Lei Orçamentária Anual – LOA para o exercício 2014; o Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) do 1º ao 6º bimestres de 2014; e o Relatório de Gestão Fiscal (RGF) do 1º ao 3º quadrimestres de 2014, compostos de demonstrativos específicos, dentre os quais merecem destaque: os demonstrativos de metas fiscais e de riscos fiscais constantes na LDO; os demonstrativos de receitas e despesas em valores agregados e discriminados constantes na LOA; os demonstrativos do Resultado Nominal, do Resultado Primário e Das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento com Ensino (MDE) constantes no RREO; e os demonstrativos da Despesa com Pessoal, da Disponibilidade de Caixa e Dos Restos a Pagar constantes no RGF, que subsidiaram a elaboração do Relatório Técnico das Contas de Governador - RTCG 01/2015.

Tecidas tais premissas, passo a abordar as proposições elencadas pelo representante do Ministério Público Especial de Contas, ressaltando que todo conteúdo mencionado nos documentos apresentados pelo *Parquet*, mesmo que obtidos diretamente pelo órgão ministerial, relacionados aos elementos que compõem a presente Prestação de Contas Anual do Governador do Estado, foram devidamente contemplados no relatório da Comissão Técnica.

No tocante às preliminares de mérito (subitem 3.1 do parecer ministerial):

Quanto à preliminar de sobrestamento do processo de apreciação de contas do Governador tendo em vista o pedido de “julgamento por parte do Plenário” do **Processo TC 6099/2015**, que diz respeito ao **requerimento** de inclusão de itens na análise das contas anuais do Governador, relativas ao exercício de 2014, que versam sobre o limite constitucional de aplicação em ensino e abertura de créditos suplementares para cobertura de despesas previdenciárias, seguem as considerações adiante:

A uma, inexistente previsão regimental para apreciação de requerimentos desta natureza pelo Plenário, muito menos de julgamento. O instrumento apropriado, nos termos da Lei Complementar Estadual nº 621/2012, seria a **representação**, com a observância dos requisitos legais.

A duas, convém ressaltar que a Comissão Técnica atestou a regularidade dos arquivos que integram a Prestação de Contas Anual do Governador do Estado quando exarou a Análise Inicial de Conformidade, AIC nº 65/2015, conforme verificado às fls. 07/15 destes autos. Pode-se inferir, portanto, que os documentos e informações constantes nestes autos estão aptos a possibilitar a apreciação pelo plenário desta Corte de Contas.

Dito isso, a proposição formulada pelo Ministério Público Especial de Contas com intuito de se negar executoriedade a Ato Normativo do TCE/ES, com **efeito abstrato**, a todos os jurisdicionados (estados e municípios), não é matéria a ser tratada em sede de apreciação das contas do Governador do Estado.

Nesse sentido, acolho integralmente a manifestação técnica exarada no Processo TC 6099/2015, senão vejamos:

(...)

De acordo com o disposto no art. 71, inciso V, da Constituição Estadual e art. 1º, inciso VI, e art. 92 da Lei Complementar Estadual nº 621/2012, o Ministério Público Especial de Contas não está entre os legitimados para a iniciativa de inspeções e auditorias do Tribunal de Contas, circunstância que inviabilizaria o conhecimento do pedido com essa natureza.

A Prestação de Contas Anual do Governador do Estado, relativas ao exercício de 2014, foram protocolizadas neste Tribunal e autuadas sob o **processo TC-6.016/2015** e um representativo número de Auditores desta unidade técnica foram designados para a composição da Comissão Técnica e estão em dedicação integral e diretamente envolvidos com a análise das respectivas demonstrações contábeis e relatórios que compõem a prestação de contas. E com vistas ao atendimento do despacho do Relator passamos as considerações que se seguem.

Pois bem.

Vê-se do teor do requerimento que a pretensão ministerial, em síntese, diz respeito a:

- a) Inclusão de pontos na análise das contas do Governador do Estado, relativas ao Exercício de 2014;
- b) Apuração dos fatos narrados mediante procedimento fiscalizatório autônomo;
- c) A não aplicação das disposições contidas nos §§ 4º e 5º do art. 21 da Resolução TC 238/2012, para fins de apreciação das Prestações de Contas do Governador do Estado e dos Prefeitos relativas ao exercício financeiro de 2014;
- d) Que o Tribunal desenvolva mecanismos para viabilizar a participação popular no processo de apreciação da prestação de contas de Governadores do Estado, disponibilizando um espaço no portal do TCEES destinado a colher indicações ao longo de todo o exercício financeiro.

Para uma melhor compreensão e deslinde da matéria, passamos a exposição de nossas considerações na ordem inversa dos pedidos.

A análise do pedido contido na alínea “d” revela a necessidade de uma avaliação quanto à formação de um juízo de conveniência, oportunidade, necessidade e possibilidade de iniciativas para a adoção de medidas administrativas que não estariam sob a competência isolada desta unidade ou do Relator das Contas do Governador do Estado, relativas ao exercício de 2014. Razão pela qual, com as devidas vênia, impõe-se sugerir o encaminhamento da demanda à autoridade competente para tal avaliação.

A pretensão indicada na alínea “c” objetiva que o Tribunal de Contas deixe de aplicar as disposições contidas nos §§ 4º e 5º do art. 21 da Resolução TC 238/2012, para fins de apreciação das Prestações de Contas de Governador do Estado e dos Prefeitos, dada a sua extensão e o seu efeito abstrato no mundo jurídico, que decorre da competência legal do Tribunal de Contas expedir atos normativos que obrigam a sua observância pelos seus jurisdicionados, previamente submetidos a rito próprio de apreciação e deliberação (arts. 439 a 444 do RITCEES) do Plenário desta Corte.

A pretensão de negar executoriedade a ato normativo do próprio Tribunal de Contas, *com efeito abstrato e com repercussão geral, de exercício financeiro encerrado (2014)*, impõe a formação de uma linha de raciocínio favorável, com fundamento no art. 439 do RITCEES<sup>92</sup>, por sugerir a submissão da matéria à consideração superior, com vistas a verificar a necessidade (ou não) de submissão da matéria ao Plenário desta Corte.

---

<sup>92</sup> Art. 439. A apresentação de projeto concernente a Resolução e a Instrução Normativa é de iniciativa do Presidente e dos Conselheiros.

## **2.1 INCLUSÃO DE PONTOS NA ANÁLISE DAS CONTAS DO GOVERNADOR DO ESTADO, RELATIVAS AO EXERCÍCIO DE 2014 – SOLICITAÇÃO DE FISCALIZAÇÃO**

### **2.1 1 PREVIDENCIA SOCIAL**

A análise da previdência social do Estado, em especial, o regime próprio de previdência (RPPS), a exemplo de exercícios anteriores, já constitui item de análise da prestação de contas anual do Governador do Estado. Ou seja, uma avaliação da previdência própria do Estado de forma consolidada contemplando: o equilíbrio financeiro e atuarial; gestão previdenciária; riscos atuariais, base cadastral de segurados; projeções atuariais, demonstrativos previdenciários, demonstrativos previdenciárias das despesas e receitas previdenciárias (LRF); aporte para a cobertura de insuficiências financeiras; dívida fiscal líquida previdenciária, análise dos investimentos da previdência estadual e da política de investimentos, dentre outras.

Uma análise analítica da movimentação dos créditos orçamentários do RPPS pode ocorrer nas contas anuais do órgão responsável pela sua gestão - o Instituto de Previdência dos Servidores do Estado do Espírito Santo (IPAJM). Nessas contas é que são analisadas e apreciadas a regularidade da movimentação de créditos orçamentários. No caso de eventuais impropriedades ou irregularidades, a matéria é apreciada observando-se o rito regimental.

Quadra registrar o que dispõe os artigos 63 e 64 da Lei Complementar Estadual nº 282/2004, no que se refere à abertura de créditos adicionais no âmbito do IPAJM, *verbis*:

Art. 63 - **O Conselho Administrativo, órgão de deliberação** e orientação superior do IPAJM, terá a participação dos segurados civis, militares e aposentados, com formação superior, de reconhecida capacidade e experiência comprovada, nas áreas de administração, economia, finanças, atuária, contabilidade, direito ou engenharia, designados por ato do Chefe do Poder Executivo, com a seguinte composição:

[...]

Art. 64 - **Compete ao Conselho Administrativo**, dentre outras atribuições correlatas, as seguintes:

I - analisar e aprovar a proposta orçamentária anual do Instituto, encaminhada pelo Presidente Executivo, sugerindo alterações que julgar necessárias para sua aprovação;

II - analisar e **aprovar a proposta de abertura de crédito adicional, encaminhada pelo Presidente Executivo**, sugerindo alterações que julgar necessárias para sua aprovação;

III - analisar e deliberar sobre os programas de aplicações financeiras dos recursos dos fundos, bem como do patrimônio, submetidos pelo Presidente Executivo, propondo alterações que julgar necessárias para sua aprovação;

[...]

A partir da análise preliminar da documentação, acostada pelo Ministério Público Especial de Contas, foi possível verificar o seguinte:

#### **2.1.1.1 Movimentação de Recursos entre os Fundos Financeiro e Previdenciário**

O Regime Próprio de Previdência do Estado do Espírito Santo instituiu a segregação de massa de seus servidores, por meio da Lei Complementar nº. 282, de 22 de abril de 2004, separando os servidores públicos efetivos admitidos até 26 de abril de 2004 no Fundo Financeiro, e, os demais servidores, admitidos através de concurso público após essa data, no Fundo Previdenciário. A Lei Geral dos RPPS delegou ao Ministério da Previdência a competência para estabelecimento de critérios gerais previstos na Lei Federal nº. 9.717/97:

Art. 9º Compete à União, por intermédio do Ministério da Previdência e Assistência Social:

I- [...]

II- o **estabelecimento e a publicação dos parâmetros e das diretrizes gerais previstos nesta Lei**. (grifo nosso)

Nos termos da legislação federal, os Regimes Próprios de Previdência devem ter sua organização baseada em normas gerais de contabilidade e atuária:

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; (Lei Federal nº. 9.717/98) (grifo nosso)

Com base na competência conferida por meio do art. 9º, inciso II, da Lei Federal nº. 9.717/98 ao Ministério da Previdência Social, o mesmo editou a Portaria MPS nº. 403/2008, estabelecendo as normas aplicáveis às avaliações e reavaliações atuariais dos Regimes Próprios de Previdência Social - RPPS - da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, além de definir parâmetros para a segregação de massa e dá outras providências.

Com base no artigo 21 dessa regulamentação, o Ministério da Previdência estabeleceu que a segregação de massa deverá ser implementada perante a

**separação orçamentária, financeira e contábil dos recursos e obrigações das massas e vedou qualquer espécie de transferência** de segurados, **recursos** ou obrigações entre o Plano Financeiro e o Plano Previdenciário.

Art. 21. A segregação da massa será considerada implementada a partir do seu estabelecimento em lei do ente federativo, **mediante a separação orçamentária, financeira e contábil dos recursos e obrigações correspondentes**. (Redação dada pela Portaria MPS nº 21, de 16/01/2013) (grifo nosso)

§ 1º. [...]

§ 2º Uma vez implementada a segregação da massa, **fica vedada qualquer espécie de transferência de** segurados, **recursos ou obrigações entre o Plano Financeiro e o Plano Previdenciário**, não se admitindo, também, a previsão da destinação de contribuições de um grupo para o financiamento dos benefícios do outro grupo. (Portaria MPS nº. 403/2008) (grifo nosso)

Ressalta-se que o normativo **restringe a transferência de qualquer tipo de recursos entre os planos**, seja ele financeiro ou orçamentário.

Considerando os dispositivos mencionados anteriormente e tendo em vista os decretos listados no quadro a seguir, foi constatado que houve a movimentação indevida de recursos orçamentários do Fundo Previdenciário para o Fundo Financeiro, por meio dos seguintes Decretos:

| Decreto | DOE        | Valor              | Órgão             | Tipo                   | Fonte de Recursos              |
|---------|------------|--------------------|-------------------|------------------------|--------------------------------|
| 1.982-S | 17/09/2014 | R\$ 218.335.000,00 | IPAJM<br>(60.201) | Crédito<br>Suplementar | Anulação parcial de<br>dotação |
| 2.436-S | 19/11/2014 | R\$ 15.900.000,00  | IPAJM<br>(60.201) | Crédito<br>Suplementar | Anulação parcial de<br>dotação |
| 2.751-S | 18/12/2014 | R\$ 14.100.000,00  | IPAJM<br>(60.201) | Crédito<br>Suplementar | Anulação parcial de<br>dotação |

No Decreto Nº. 1.982-S, de 16/09/2014, foram anulados recursos das dotações orçamentárias da unidade gestora do Fundo Previdenciário que totalizaram R\$ 218.335.000,00 (duzentos e dezoito milhões, trezentos e trinta e cinco mil reais) e que foram suplementadas nas dotações do Fundo Financeiro, sendo que, deste total, R\$ 217.885.000,00 eram referentes à reserva de contingência do RPPS do **Fundo Previdenciário**.

| Decreto Nº. 1.982-S, de 16/09/2014. |                |                                    |              |
|-------------------------------------|----------------|------------------------------------|--------------|
| Anulação<br>(Ação de Governo)       | Valor          | Suplementação<br>(Ação de Governo) | Valor        |
| 0.885                               | 450.000,00     | 0.009                              | 8.356.000,00 |
| 9.996                               | 217.885.000,00 | 0.019                              | 1.250.000,00 |
|                                     |                | 0.059                              | 5.200.000,00 |



| <b>Decreto Nº. 1.982-S, de 16/09/2014.</b> |                       |  |                       |
|--|-----------------------|--|-----------------------|
| <b>Anulação<br/>(Ação de Governo)</b>      | <b>Valor</b>          | <b>Suplementação<br/>(Ação de Governo)</b> | <b>Valor</b>          |
|  |                       | 0.129                                      | 33.000,00             |
|  |                       | 0.139                                      | 1.093.000,00          |
|  |                       | 0.169                                      | 182.000,00            |
|  |                       | 0.189                                      | 36.000.000,00         |
|  |                       | 0.504                                      | 2.390.000,00          |
|  |                       | 0.619                                      | 4.000,00              |
|  |                       | 0.683                                      | 6.245.000,00          |
|  |                       | 0.684                                      | 40.500.000,00         |
|  |                       | 0.729                                      | 20.700.000,00         |
|  |                       | 0.739                                      | 3.150.000,00          |
|  |                       | 0.749                                      | 20.100.000,00         |
|  |                       | 0.759                                      | 67.100.000,00         |
|  |                       | 0.769                                      | 4.100.000,00          |
|  |                       | 0.809                                      | 430.000,00            |
|  |                       | 0.819                                      | 1.500.000,00          |
|  |                       | 0.869                                      | 2.000,00              |
| <b>TOTAL:</b>                              | <b>218.335.000,00</b> | <b>TOTAL:</b>                              | <b>218.335.000,00</b> |

Novamente, por meio do Decreto Nº. 2.436-S, de 18/11/2014, foram anulados recursos das dotações orçamentárias da unidade gestora do Fundo Previdenciário que totalizaram R\$ 15.900.000,00 (quinze milhões e novecentos mil reais) e que foram suplementadas nas dotações do Fundo Financeiro, sendo que, desse total, R\$ 13.290.000,00 (treze milhões e duzentos e noventa mil reais) eram referentes à reserva de contingência do RPPS do **Fundo Previdenciário**:

| <b>Decreto Nº. 2.436-S, de 18/11/2014.</b> |                      |  |                      |
|--|----------------------|--|----------------------|
| <b>Anulação<br/>(Ação de Governo)</b>      | <b>Valor</b>         | <b>Suplementação<br/>(Ação de Governo)</b> | <b>Valor</b>         |
| 0.119                                      | 250.000,00           | 0.028                                      | 5.500.000,00         |
| 0.139                                      | 215.000,00           | 0.029                                      | 350.000,00           |
| 0.169                                      | 230.000,00           | 0.089                                      | 20.000,00            |
| 0.189                                      | 1.330.000,00         | 0.109                                      | 32.000,00            |
| 0.244                                      | 300.000,00           | 0.129                                      | 23.000,00            |
| 0.259                                      | 285.000,00           | 0.379                                      | 50.000,00            |
| <b>9.996</b>                               | <b>13.290.000,00</b> | 0.399                                      | 380.000,00           |
|  |                      | 0.448                                      | 30.000,00            |
|  |                      | 0.519                                      | 220.000,00           |
|  |                      | 0.609                                      | 150.000,00           |
|  |                      | 0.779                                      | 15.000,00            |
|  |                      | 0.603                                      | 990.000,00           |
|  |                      | 0.684                                      | 2.000.000,00         |
|  |                      | 0.729                                      | 2.700.000,00         |
|  |                      | 0.749                                      | 2.400.000,00         |
|  |                      | 0.769                                      | 330.000,00           |
|  |                      | 0.809                                      | 230.000,00           |
|  |                      | 0.819                                      | 200.000,00           |
|  |                      | 0.869                                      | 280.000,00           |
| <b>TOTAL:</b>                              | <b>15.900.000,00</b> | <b>TOTAL:</b>                              | <b>15.900.000,00</b> |

Por fim, por meio do Decreto Nº. 2.751-S, de 18/12/2014, foram anulados recursos das dotações orçamentárias da unidade gestora do Fundo Previdenciário que totalizaram R\$ 14.100.000,00 (quatorze milhões e cem mil reais) e que foram suplementadas nas dotações do Fundo Financeiro, sendo que 100% desse valor referia-se à reserva de contingência do RPPS do **Fundo Previdenciário**:

| <b>Decreto Nº. 2.751-S, de 18/12/2014.</b> |                      |  |                      |
|--|----------------------|--|----------------------|
| <b>Anulação<br/>(Ação de Governo)</b>      | <b>Valor</b>         | <b>Suplementação<br/>(Ação de Governo)</b> | <b>Valor</b>         |
| <b>9.996</b>                               | <b>14.100.000,00</b> | 0.009                                      | 56.000,00            |
|  |                      | 0.119                                      | 30.000,00            |
|  |                      | 0.189                                      | 461.000,00           |
|  |                      | 0.259                                      | 111.000,00           |
|  |                      | 0.399                                      | 104.000,00           |
|  |                      | 0.504                                      | 28.000,00            |
|  |                      | 0.683                                      | 2.100.000,00         |
|  |                      | 0.684                                      | 7.500.000,00         |
|  |                      | 0.729                                      | 1.200.000,00         |
|  |                      | 0.749                                      | 310.000,00           |
|  |                      | 0.759                                      | 2.200.000,00         |
| <b>TOTAL:</b>                              | <b>14.100.000,00</b> | <b>TOTAL:</b>                              | <b>14.100.000,00</b> |

Dessa forma, foi possível constatar a movimentação de recursos entre o Fundo Previdenciário e o Fundo Financeiro, movimentações essas não permitidas quando da implementação da segregação de massas.

#### **2.1.1.2 Reserva de Contingência**

Na Lei Estadual nº. 10.164/2014, que estima a receita e fixa a despesa do Estado do Espírito Santo para o exercício de 2014, foi fixada Reserva de Contingência no valor total de **R\$ 470.045.554,00** (quatrocentos e setenta milhões, quarenta e cinco mil, quinhentos e cinquenta e quatro reais), distribuída nos orçamentos fiscal e de seguridade social, conforme quadro anexo à LOA.

#### **Demonstrativo da Receita e Despesa segundo Categorias Econômicas**

| <b>Descrição</b>             | <b>Esfera Fiscal</b>      | <b>Esfera Seguridade Social</b> |
|------------------------------|---------------------------|---------------------------------|
| Reserva de Contingência      | 224.577.065,00            | 245.468.489,00                  |
| <b>Orçamento Consolidado</b> | <b>R\$ 470.045.554,00</b> |                                 |

No quadro de detalhamento de despesas do orçamento do exercício de 2014, a reserva de contingência do orçamento fiscal foi alocada na unidade orçamentária Reserva de Contingência (99.101) e a Reserva de Contingência do orçamento da seguridade social foi alocada no IPAJM (600.201):

| Quadro de Detalhamento da despesa do Orçamento do Exercício de 2014 |  |                       |
|---|--|-----------------------|
| Unidade Orçamentária  | Dotação Orçamentária   | Valor                 |
| 60201 - IPAJM   | 60.201.99.997.9999.9996 – Reserva do Regime Próprio de Previdência dos Servidores (RPPS) | 245.468.489,00        |
| 99101 – Reserva de Contingência                                     | 99.101.99.999.9999.9999 – Reserva de Contingência  | 224.577.065,00        |
| <b>TOTAL:</b>   |  | <b>470.045.554,00</b> |

Há que se ressaltar **a diferença de finalidade entre as duas reservas**, visto que uma destina-se a cobertura de riscos e passivos contingentes podendo ser utilizada como fonte para abertura de créditos adicionais, e a outra, a do RPPS, destina-se a acumulação de recursos para pagamentos futuros de benefícios previdenciários. A Portaria da Secretaria de Orçamento Federal define a primeira reserva:

Art. 5º A dotação global denominada “**Reserva de Contingência**”, permitida para a União no art. 91 do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, ou em atos das demais esferas de Governo, a **ser utilizada como fonte de recursos para abertura de créditos adicionais** e sob coordenação do órgão responsável pela sua destinação, **será identificada por código definido pelos diversos níveis de governo**. (Portaria SOF nº. 42, de 14 de abril de 1999) (grifo nosso)

A Lei de Responsabilidade Fiscal determinou que os entes fixassem, através da Lei de Diretrizes Orçamentárias, a forma de utilização e limite para a dotação de reserva de contingência prevista na lei orçamentária anual e destinada ao atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos:

Art. 5º O **projeto de lei orçamentária anual**, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar:

[...]

III - **conterá reserva de contingência**, cuja forma de utilização e montante, definido com base na receita corrente líquida, serão estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias, destinada ao:

a)(VETADO)

b) **atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos**.

Para essa reserva, a Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2014, Lei Estadual nº. 10.067/2013, fixou um limite mínimo de 2% da receita corrente líquida.

Art. 14. O valor da **reserva de contingência** será de, no mínimo, 2% (dois por cento) da receita corrente líquida. (Lei Estadual nº. 10.067/2013) (grifo nosso)

A diferenciação dessas reservas fica bem evidente, a partir do exercício de 2011, nas orientações da Portaria SOF/STN nº. 163/2001, quando estabeleceu

que a **Reserva de Contingência a ser utilizada como fonte de recursos para abertura de créditos adicionais** e para o atendimento ao disposto no art. 5º, inciso III, da Lei Complementar nº 101 de 2000 seria identificada nos orçamentos pelo código "99.999.9999.xxxx.xxxx" e a **Reserva do Regime Próprio de Previdência do Servidor - RPPS**, quando houver, serão identificadas nos orçamentos de todas as esferas de Governo pelos códigos **99.997.9999.xxxx.xxxx**":

Art. 8º A dotação global denominada **Reserva de Contingência**, permitida para a União no art. 91 do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, ou em atos das demais esferas de Governo, **a ser utilizada como fonte de recursos para abertura de créditos adicionais e para o atendimento ao disposto no art. 5º, inciso III, da Lei Complementar nº 101, de 2000**, sob coordenação do órgão responsável pela sua destinação, bem como a **Reserva do Regime Próprio de Previdência do Servidor - RPPS**, quando houver, serão identificadas nos orçamentos de todas as esferas de Governo pelos códigos "**99.999.9999.xxxx.xxxx**" e **99.997.9999.xxxx.xxxx**", respectivamente, no que se refere às classificações por função e subfunção e estrutura programática, onde o "x" representa a codificação das ações correspondentes e dos respectivos detalhamentos. (38)(A) (40)(A)

Parágrafo único. As Reservas referidas no caput serão identificadas, quanto à natureza da despesa, pelo código "9.9.99.99.99". (38)(A) (40)(A) (**Portaria Interministerial nº. 163, de 04 de maio de 2001**)

Na parte III – Procedimentos Contábeis Específicos do Manual de Contabilidade aplicada ao Setor Público, 5ª edição, válido para os exercícios de 2013 e 2014, p. 110, consta esclarecimento sobre a **finalidade da Reserva de Contingência do RPPS**, qual seja, **a formação de reserva para pagamento futuros de benefícios**, e, na fase de acumulação de recursos, esse superávit da previsão de receitas orçamentária é compensado com uma dotação na despesa fixada, denominada de reserva orçamentária do RPPS, que é codificada conforme Portaria Nº. 163/2001:

#### **03.04.02.07 EQUILÍBRIO ORÇAMENTÁRIO**

No Regime de Previdência Próprio do Servidor - RPPS, não raramente ocorre no momento de sua instituição e que tende a inverter durante o tempo em função das características peculiares de um RPPS, de a receita estimada ser superior à despesa fixada.

Os recursos arrecadados **destinam-se à formação de ativos denominados de fundo para o pagamento de aposentadorias e pensões futuras**. A contribuição do servidor pode ser entendida como uma poupança da qual ele, o servidor, se beneficiará ao se aposentar.

**A parcela dos ingressos previstos que ultrapassar as despesas fixadas irá compor um superávit orçamentário inicial, comumente denominado de Reserva Orçamentária do RPPS destinado a garantir desembolsos futuros do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), do ente respectivo.** Assim sendo, este superávit representará a fração de ingressos **que serão recebidos sem a expectativa de realização da despesa no ano corrente que se constituirá reserva orçamentária do exercício para suportar déficit futuros**, onde as receitas previstas serão menores que as despesas em cada exercício. A constituição da reserva orçamentária do RPPS observará o disposto na Portaria Interministerial nº 163, de 4 de maio de 2001, utilizando ações e detalhamentos específicos do RPPS, combinadas com a natureza de despesa "9.9.99.99.99". (MCASP, 5ª ed.) (grifo nosso)

### 2.1.1.3 Abertura de Créditos Adicionais com recursos comprometidos

A Lei Federal nº. 4.320/64 (*art. 43, caput e § 1º*), autoriza a abertura de créditos suplementares e especiais **desde que existam recursos disponíveis e que estes não estejam comprometidos.**

Art. 43. A abertura dos créditos suplementares e especiais **depende da existência de recursos disponíveis** para ocorrer a despesa e será precedida de exposição justificativa.

§ 1º Consideram-se recursos para o fim deste artigo, ***desde que não comprometidos.***

I - o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior;

II - os provenientes de excesso de arrecadação;

III - **os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em Lei;**

IV - o produto de operações de crédito autorizadas, em forma que juridicamente possibilite ao poder executivo realizá-las.

§ 2º Entende-se por superávit financeiro a diferença positiva entre o ativo financeiro e o passivo financeiro, conjugando-se, ainda, os saldos dos créditos adicionais transferidos e as operações de crédito a eles vinculadas.

§ 3º Entende-se por excesso de arrecadação, para os fins deste artigo, o saldo positivo das diferenças acumuladas mês a mês entre a arrecadação prevista e a realizada, considerando-se, ainda, a tendência do exercício.

§ 4º Para o fim de apurar os recursos utilizáveis, provenientes de excesso de arrecadação, deduzir-se-á a importância dos créditos extraordinários abertos no exercício. (Lei Federal nº. 4.320/64) (grifo nosso)

Acerca do conceito do que seriam “recursos comprometidos”, Junior e Reis (2008)<sup>93</sup> esclarecem que as dotações orçamentárias **podem até estar disponíveis momentaneamente, mas isso não altera a sua situação de comprometida com despesas de natureza obrigatória**, incompatibilizando-as para serem objeto de anulação parcial de dotações:

Deve-se, pois, ter em vista que tais **recursos somente poderão ser utilizados quando ainda não estejam comprometidos. De outro modo, não são recursos disponíveis.** Isto é claramente compreensível. É uma regra que não vem sendo seguida pelos gestores públicos, daí os problemas se avolumarem com grandes prejuízos para as populações, pois ações que gerariam benefícios diretos deixam de ser implementadas (grifou-se)

Por **recursos comprometidos, deve-se entender aqueles que, em razão de contratos, convênios ou leis, atenderão a despesas obrigatórias**, tais como pessoal, amortização de empréstimos, juros, inativos (aposentados) e pensionistas, bem como receitas vinculadas a caixas especiais (fundos especiais), **institucionalizadas para o atendimento de obrigações resultantes da execução de programas especiais de trabalho**, que têm, assim, receitas e despesas comprometidas com os respectivos objetivos específicos. (grifo nosso)

Dessa forma, a **reserva de contingência do RPPS não pode servir como fonte para abertura de créditos adicionais**, visto que o seu **saldo orçamentário** fixado na lei orçamentária anual **encontra-se comprometido com a formação de reservas financeiras para o pagamento de benefícios futuros dos segurados do RPPS**. Entretanto, constatou-se que foram **anulados R\$ 245.275.000,00** (duzentos e quarenta e cinco milhões, duzentos e setenta e cinco mil reais), correspondendo a 99,92% da previsão inicial (R\$ 245.468.489,00), por meio dos seguintes decretos:

<sup>93</sup> JUNIOR, José Teixeira Machado. REIS, Heraldo da Costa. A Lei 4.320 comentada. 32 ed. Rio de Janeiro: IBAM, 2008. Pág. 114.

| Decreto       | DOE        | Valor Total do Decreto    | Valor da Anulação da Reserva do RPPS | Fonte de Recursos           |
|---------------|------------|---------------------------|--------------------------------------|-----------------------------|
| 1.982-S       | 17/09/2014 | R\$ 218.335.000,00        | R\$ 217.885.000,00                   | Anulação parcial de dotação |
| 2.436-S       | 19/11/2014 | R\$ 15.900.000,00         | R\$ 13.290.000,00                    | Anulação parcial de dotação |
| 2.751-S       | 18/12/2014 | R\$ 14.100.000,00         | R\$ 14.100.000,00                    | Anulação parcial de dotação |
| <b>TOTAL:</b> |            | <b>R\$ 248.335.000,00</b> | <b>R\$ 245.275.000,00</b>            | -                           |

Numa análise preliminar, foi possível concluir pela existência de “indícios” de que houve movimentação de créditos orçamentários entre os Fundos Previdenciário e Financeiro para reforço de dotações orçamentárias destinadas ao pagamento de inativos e pensionistas, conquanto **não** constam do feito indícios de que as **transferências de recursos financeiros** entre os fundos tenham sido concretizadas.

Nesse contexto, e tendo em vista o que dispõe o art. 63 e 64 da Lei Complementar Estadual nº 282/2004, somos de opinião de que não seja razoável que o presente item componha ponto da **análise consolidada** das contas do Governador do Estado, por constituir-se de matéria específica que pode ser examinada nas contas anuais de gestão ou fiscalização do Instituto de Previdência dos Servidores do Estado do Espírito Santo (IPAJM), observando-se o rito previsto no Regimento Interno deste Tribunal para a identificação dos responsáveis, com a garantia do contraditório e a ampla defesa. Impondo-se, por conseguinte, a proposição de remessa do pedido de fiscalização ao juízo de admissibilidade do Relator dos processos relacionados ao órgão antes mencionado.

### **2.1.2 EDUCAÇÃO**

As aplicações mínimas constitucionais na manutenção e desenvolvimento do ensino (art. 212 da Constituição da República) também constam do objeto de análise e apreciação das Contas do Governador do Estado, relativas ao exercício de 2014.

As análises empreendidas pela comissão técnica utilizam como referência os atos normativos expedidos pelo Tribunal de Contas, em especial, no que se refere à verificação das aplicações na manutenção e desenvolvimento do ensino, a Resolução TC-238/2012, de 15 de maio de 2012, que instituiu mecanismos adequados à fiscalização quanto ao pleno cumprimento do disposto no artigo 212 da Constituição Federal e art. 60 do seu ADCT, bem como nos artigos 26, inciso II, e 27 da Lei Federal nº 11.494/07.

As análises realizadas por este Tribunal de Contas (com pareceres do Ministério Público Especial de Contas) sobre os Demonstrativos das Receitas e Despesas com a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) – Anexo 8 (LDB, art. 72), dos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentárias (RREO), relativos ao 1º, 2º, 3º, 4º, 5º e 6º bimestres de 2014, levaram em consideração as disposições da Resolução TC-238/2012, efetivada nos seguintes processos:

| Processo       | Assunto                                       | Parecer do MPEC                         | Deliberação do TCE-ES                      |
|----------------|---|---|--|
| TC-3.244/2014  | RREO – PODER EXECUTIVO ESTADUAL – 1º bimestre | Parecer anuindo com a Instrução Técnica | Decisão TC-7.493/2014 (Plenário)           |
| TC-4.377/2014  | RREO – PODER EXECUTIVO ESTADUAL – 2º bimestre | Não consta parecer do MPEC              | Despacho do Relator (ciência ao Executivo) |
| TC-7.128/2014  | RREO – PODER EXECUTIVO ESTADUAL – 3º bimestre | Parecer anuindo com a Instrução Técnica | Decisão TC-7.494/2014 - Plenário           |
| TC-8.927/2014  | RREO – PODER EXECUTIVO ESTADUAL – 4º bimestre | Parecer anuindo com a Instrução Técnica | Decisão TC-1.268/2014 - Plenário           |
| TC-12.038/2014 | RREO – PODER EXECUTIVO ESTADUAL – 5º bimestre | Parecer anuindo com a Instrução Técnica | Decisão TC-1.268/2014 - Plenário           |
| TC-1.590/2015  | RREO – PODER EXECUTIVO ESTADUAL – 6º bimestre | Parecer anuindo com a Instrução Técnica | Pendente de apreciação                     |

Fonte: Sistema de Controle de Processos

O Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) tem sua apresentação decorrente do ordenamento jurídico. **O artigo 72 da Lei nº 9.394/96, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB -, prevê a publicação nos relatórios expressos na Constituição. O artigo 165, § 3º, da Constituição determina a publicação, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, do Relatório Resumido de Execução Orçamentária.** Adicionalmente, o artigo 52 da LRF reafirma o prazo de publicação e informa o seu alcance. Constitui também fator determinante para a elaboração do demonstrativo o disposto no artigo 25, § 1º, inciso IV, alínea b, da LRF, que determina, como condição para o recebimento de transferências voluntárias por parte do ente da Federação, o cumprimento dos limites constitucionais relativos à educação e à saúde.

O Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) apresenta os recursos públicos destinados à educação, provenientes da receita resultante de impostos e das receitas vinculadas ao Ensino, as despesas com a MDE (Manutenção e Desenvolvimento do Ensino) por vinculação de receita, os acréscimos ou decréscimos nas transferências do Fundeb (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação), o cumprimento dos limites constitucionais e outras informações para controle financeiro.

No transcurso do exercício financeiro, cabe ao Tribunal de Contas realizar a fiscalização e o acompanhamento da Gestão Fiscal, por meio dos relatórios definidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, dentre os quais o demonstrativo acima descrito, avaliando-se a tendência de cumprimento (ou não) das aplicações mínimas constitucionais e que subsidiam a análise das contas anuais. Vê-se, portanto, que as análises empreendidas nos relatórios resumidos de execução orçamentária, relativos aos bimestres do exercício de 2014, levaram em consideração as disposições da Resolução TC-238/2012. Essa é a orientação vigente deste Tribunal de Contas aos seus jurisdicionados.

#### 1. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Ante o exposto, impõe-se submeter à consideração superior a seguinte proposta de encaminhamento:

- a) Cientificar o Ministério Público Especial de Contas que os temas **“Previdência Social do Estado”** e **“Aplicações Constitucionais mínimas na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino”** constituem objetos de análise e abordagem na Prestação de Contas Anual do Governador do Estado, relativas ao exercício financeiro de 2014, protocolizada nesta Corte em 19.05.2015 e atuada sob o processo TC-6.016/2015, abalizadas pelas normas constitucionais e legais vigentes aplicáveis a cada objeto analisado, inclusive pelos atos normativos vigentes expedidos pelo Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo;
- b) De submissão à Administração do Tribunal de Contas dos pedidos que dizem respeito a:

b.1) avaliação quanto ao juízo de conveniência, oportunidade, necessidade e possibilidade de adoção de medidas administrativas para o desenvolvimento de mecanismos para viabilizar a participação popular no processo de apreciação da prestações de contas de Governadores do Estado, disponibilizando um espaço no portal do TCEES destinado a colher indicações ao longo de todo o exercício financeiro;

b.2) A pretensão de negar executividade a dispositivos de ato normativo vigente do próprio Tribunal de Contas, com efeito concreto e abstrato e de repercussão geral, com reflexos nos atos praticados pelos jurisdicionados no exercício financeiro encerrado (2014), com vistas a verificar a necessidade (ou não) de submissão da matéria ao Plenário desta Corte;

c) Indeferimento da proposição de inclusão de item relacionado aos indícios de movimentação indevida de créditos orçamentários entre os Fundos Previdenciário e Financeiro do Regime Próprio de Previdência (RPPS) do Estado, sob a gestão do Instituto de Previdência dos Servidores do Estado do Espírito Santo (IPAJM), na análise consolidada das contas anuais do Governador do Estado, por representar assunto específico que pode ser examinado e apreciado nas contas anuais de gestão ou em fiscalização, observando-se o rito previsto no Regimento Interno do Tribunal para a identificação dos responsáveis;

d) A proposição de remessa do pedido de fiscalização, no Instituto de Previdência dos Servidores do Estado do Espírito Santo (IPAJM), ao juízo de admissibilidade do Relator competente;

À Secretaria Geral de Controle Externo, propondo a remessa ao Gabinete do Conselheiro Sérgio Manoel Nader Borges.

A verificação das aplicações na manutenção e desenvolvimento do ensino fez parte da análise realizada pela Comissão Técnica. Ademais, **não é razoável** negar executividade a Ato Normativo expedido por este Tribunal, em especial a Resolução TC 238/2012, que disciplina a fiscalização das aplicações na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino no âmbito deste Órgão de Controle Externo, **após o exercício findo**, visto que serviu de **orientação deste Tribunal de Contas aos seus jurisdicionados**, bem como atuou como **critério balizador para a apreciação das contas anuais dos Governadores deste exercício e anteriores** e, também, apreciação das contas de **Prefeitos deste Estado**.

Quanto às aplicações mínimas em Manutenção e Desenvolvimento da Educação a matéria é tratada pela Resolução TC 238/2012, que se encontra em vigor (devidamente apreciada por este Plenário sob a fiscalização do Ministério Público Especial de Contas), abrangendo a utilização e permissão para a realização e consideração de despesas com a contribuição complementar de aporte de recursos financeiros para o regime próprio de previdência de pessoal do Ensino.



A abertura de créditos suplementares relacionados às dotações para a realização de despesas previdenciárias submetem-se a rito específico previsto na Lei Complementar Estadual nº 282/2004, inclusive com submissão prévia ao Conselho Administrativo, órgão de deliberação e orientação superior do IPAJM e, portanto, deve ser avaliada no âmbito das contas de gestão da respectiva unidade gestora, inclusive com a identificação de todos os responsáveis, se for o caso.

Pelo exposto, **afasto esta preliminar de mérito**, observando que o processo TC 6099/2015 será encaminhado, oportunamente, ao Relator dos processos do Instituto de Previdência dos Servidores do Estado do Espírito Santo (IPAJM) para adoção das providências, porventura, cabíveis.

Passo a abordar, então, a **preliminar de mérito de sobrestamento do processo de Prestação de Contas Anual do Governador e a interrupção do prazo para a emissão do Parecer Prévio**, tendo em vista as razões transcritas na manifestação do Ministério Público Especial de Contas, a saber:

**I. A complementação**, por parte da Secretaria de Estado de Controle e Transparência (SECONT), do Relatório Técnico de Análise e Avaliação (doc. 12) em relação aos 22 pontos de controle que deixaram de ser analisados e à ausência de emissão do parecer conclusivo pelo órgão de controle interno do Poder Executivo, constatada inclusive pela Comissão Técnica do TCEES (fl. 545, 546, 598 e 599), sem os quais não é possível emitir juízo de valor acerca de temas relevantes para o julgamento desta prestação de contas, a exemplo da renúncia de receitas, abertura de créditos adicionais, despesas com pessoal e afetação das metas fiscais do Estado;

**II. O aguardo do relatório conclusivo da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI)** instaurada pela Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo (ALES) para aferição de possíveis irregularidades na emissão de empenhos por parte do Poder Executivo no exercício de 2014, em atenção ao pedido formulado pelo Poder Legislativo, juiz natural do julgamento da prestação de contas anual do Governador;

**III. A reabertura da instrução processual** para análise por parte da Comissão Técnica do TCEES, **nos autos desta PCA**, dos seguintes pontos:

1. **Abertura de crédito suplementar** para complementação (aporte) da folha de pagamento de servidores públicos inativos e pensionistas vinculados ao Fundo Financeiro, mediante utilização de recursos da reserva orçamentária do Fundo Previdenciário, da ordem **R\$ 245.725.000,00** (duzentos e quarenta e cinco milhões, setecentos e vinte e cinco mil reais), em desacordo com os seguintes normativos:

- Art. 49, §§ 1º, 2º e 3º, da Lei Complementar Estadual nº 282/2004;
- Art. 43, caput, da Lei Federal nº 4.320/1964;
- Art. 13, § 2º, inciso III, e art. 14 da Portaria MPS nº 402/2008;
- Art. 21, caput e § 2º, da Portaria MPS nº 403/2008;

- Nota Técnica nº 633/2011/CCONF/SUBSECVI/STN.

2. **Utilização de recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino**, da ordem de **R\$ 531.284.714,02** (quinhentos e trinta e um milhões, duzentos e oitenta e quatro mil, setecentos e quatorze reais, e dois centavos), para complementação (aporte) da folha de pagamento de benefícios previdenciários a servidores inativos (aposentadorias e pensões), valor inclusive constatado pela Comissão Técnica (fl. 430), passíveis de restituição por parte do Tesouro estadual à área da educação, bem como de exclusão do respectivo valor do percentual mínimo de despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, previsto no art. 212 da Constituição Federal, contrapondo-se aos comandos emanados dos seguintes normativos:

- Art. 60, inciso XII, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT);
- Art. 22 da Lei Federal nº 11.494/2007;
- Art. 9º do Decreto Federal nº 6.253/2007;
- Art. 70 e 71 da Lei Federal nº 9.394/1994;
- Procedimentos normatizados pela Secretaria do Tesouro Nacional por meio do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (PCASP), 5ª Edição, Parte III – Procedimentos Contábeis Específicos, item 03.01.00 FUNDEB.

3. **Análise da natureza dos recursos que integram as fontes de recurso “71 – Arrecadado pelo Órgão (Exceto RPPS)” e “12 – Superávit Financeiro – Decreto 2829-R de 17/08/11”**, constante no Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa do Poder Executivo, tendo em vista que o Relatório Técnico das Contas do Governador RTCG 10/2015 considerou em seu cálculo que essas fontes são formadas apenas por recursos não vinculados, conquanto a Secretaria de Estado da Fazenda (SEFAZ), em resposta a requerimento formulado pelo Ministério Público de Contas (doc. 3), demonstrou que a fonte 71 contém recursos vinculados, a exemplo das multas de trânsito arrecadadas pelo Departamento Estadual de Trânsito (DETRAN), fonte 0271000002, com disponibilidade de caixa líquida de **R\$ 69.091.145,14**, e pelo Departamento Estadual de Estradas de Rodagem (DER), fonte 0271000009, com disponibilidade de caixa líquida de **R\$ 2.725.140,80**;

4. **Análise do relatório final da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) dos Empenhos**, instaurada pela Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo com o objetivo de apurar supostas irregularidades na emissão de empenhos durante o exercício financeiro de 2014;

**IV.** Confirmando-se os indícios de irregularidades, com fundamento no art. 113, §2º, da Resolução TC 261/2013, promova a oitiva do Governador do Estado no exercício de 2014, Sr. José Renato Casagrande, bem como, caso entenda necessário, do atual Governador, Sr. Paulo Cesar Hartung Gomes, responsável pela elaboração da prestação de contas em exame, dando-se prosseguimento à instrução processual com o posterior retorno do feito a este órgão ministerial para emissão de parecer complementar;

Conforme disposto no art. 16 da Instrução Normativa TC 28/2013 e alterações, de 26.11.2013, o relatório e parecer conclusivo do órgão de controle interno passaram a ser exigidos a partir da prestação de contas anual relativa ao exercício de 2014. Sendo assim, está é a primeira oportunidade em que, por exigência normativa deste Tribunal,

a Secretaria de Estado de Controle e Transparência (SECONT) atuou em apoio ao Controle Externo na análise das contas anuais do Governador.

Desse modo, **não é razoável exigir extremo rigor** no primeiro ano de implantação da exigência. E, por este motivo, é que os **entes municipais contam com prazos mais flexíveis** para o cumprimento de tal exigência. Ademais, as limitações na primeira versão do relatório foram informadas pela própria SECONT.

Os pontos relacionados aos Instrumentos de Planejamento, a Gestão Fiscal, Financeira e Orçamentária, a Gestão Patrimonial e aos Limites Constitucionais e Legais que deixaram de ser avaliados no relatório e no parecer do órgão central do sistema de controle interno do Governo do Estado, por ocasião da remessa anual das contas oferecidas pelo Governo Estadual, **foram analisados em capítulos específicos no relatório técnico RTCG 01/2015.**

Portanto, as impropriedades do relatório do órgão central de controle interno não têm o condão de sobrestar esta análise de Prestação de Contas Anual do Governador do Estado. Além disso, o representante do Ministério Público Especial de Contas não colaciona evidências sobre a ocorrência de irregularidades relacionadas à eventual falha ou omissão do relatório da SECONT que mereçam um minucioso exame, razão pela qual adiro à proposta do relatório da Comissão Técnica no tocante a **expedição de recomendações para as situações futuras.**

Não é demais lembrar que, não obstante a hipótese de ausência do relatório conclusivo do controle interno, o Tribunal de Contas deverá emitir pronunciamento acerca do mérito das contas do governador.

Quanto à conjectura relacionada à necessidade de aguardar o relatório conclusivo da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), que diz respeito às **supostas** despesas realizadas pelo Governo Estadual sem a existência de prévio empenho, ocorridas no exercício de 2014, amplamente divulgadas na mídia local, repiso que **tal assunto foi objeto de discussão na 3ª sessão ordinária do Plenário desta Corte, ocorrida**

**em 24.02.2015**, oportunidade em que se decidiu pela apreciação do tema no contexto global da Prestação de Contas Anual do Governador Estado, no exercício de 2014.

Nesse sentido, os reflexos decorrentes das despesas **supostamente** não empenhadas, apuradas em levantamento **preliminar** da SECONT, e também informada no relatório do controle interno integrante dos autos da prestação de contas **foram considerados em sua totalidade na análise da gestão fiscal do exercício de 2014, em especial no item 5.3.8 que avalia a disponibilidade líquida de caixa do Poder Executivo e o Consolidado do Ente Federativo, empreendida pela Comissão Técnica.**

No mais, o modelo de organização administrativa adotado pelo Estado do Espírito Santo, instituído pela Lei Complementar Estadual nº 3043/75 e suas alterações, **não** atribui competência ao Chefe do Poder Executivo para a prática de atos relacionados à ordenação de despesa, portanto, a decisão de empenhar, bem como de determinar o pagamento de despesa pública, cabe aos respectivos ordenadores de despesas das unidades gestoras em suas respectivas pastas e/ou secretarias.

No que tange ao pedido de reabertura da instrução processual, os argumentos trazidos pelo *Parquet* acerca da abertura de créditos suplementares, no âmbito do IPAJM, e a utilização de recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino para o aporte de recursos para o pagamento de benefícios previdenciários a servidores inativos e pensionistas, possuem a mesma identidade de matéria versada no processo TC 6099/2015, já abordado e refutado quando da análise da primeira preliminar formulada pelo Ministério Público Especial de Contas, motivo pelo qual reitero tais considerações para refutar esta proposição em exame.

Quanto à proposição de nova análise do Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa, em virtude de informações prestadas pela SEFAZ, em resposta a requerimento formulado pelo Ministério Público Especial de Contas, de que no montante da disponibilidade de caixa das fontes não vinculadas declaradas pelo próprio Poder Executivo haveria recursos vinculados, a exemplo das multas de trânsito arrecadadas pelo Departamento Estadual do Trânsito (DETRAN) e pelo Departamento Estadual de Estradas de Rodagem

(DER), com disponibilidade de caixa líquida, de R\$ 69.091.145,14 (sessenta e nove milhões, noventa e um mil, cento e quarenta e cinco reais e quatorze centavos) e R\$ 2.725.140,80 (dois milhões, setecentos e vinte e cinco mil, cento e quarenta reais e oitenta centavos), respectivamente, é essencial destacar que **tal questão foi minuciosamente analisada pela Comissão Técnica no item 5.3.9 do Relatório Técnico das Contas do Governador do Estado do Espírito Santo**, contemplando as autarquias, em decorrência das notas explicativas constantes no demonstrativo publicado posteriormente à entrega da prestação de contas na Assembleia Legislativa e encaminhada a este Tribunal.

A tabela a seguir corrobora os argumentos acima mencionados, senão vejamos:

**Tabela 5.3.1 – Disponibilidade de Caixa em 31/12/2014 considerando os valores constantes na Nota Explicativa nº 2 do Poder Executivo**

Em R\$ 1,00

| ESPECIFICAÇÃO  | DISPONIBILIDADE DE CAIXA BRUTA | OBRIGAÇÕES FINANCEIRAS | OBRIGAÇÕES FINANCEIRAS CONFORME NOTA EXPLICATIVA Nº 2. | DISPONIBILIDADE DE CAIXA LÍQUIDA APÓS NOTA EXPLICATIVA Nº2 |
|--|--------------------------------|------------------------|--|--|
|  | (1)                            | (2)                    | (3)  | (4)=(1)-(2)-(3)  |
| 04 - Ações e Serviços de Saúde   | 80.963.345,37                  | 71.922.430,42          | 99.177.182,92  | (90.136.267,97)  |
| 35 - SUS - Produção  | 59.105.791,28                  | 12.941.580,56          | 55.782.361,32  | (9.618.150,60)   |
| Total dos Recursos Vinculados (I)  | 1.236.806.224,15               | 211.570.383,31         | 160.875.794,34   | 864.360.046,50   |
| Total dos Recursos não Vinculados (II)   | 703.732.680,63                 | 198.059.485,96         | 135.090.152,28   | 370.583.042,39   |
| <b>Total Poder Executivo = (I + II)</b>  | <b>1.940.538.904,78</b>        | <b>409.629.869,27</b>  | <b>295.965.946,62</b>                                  | <b>1.234.943.088,89</b>                                    |
| Total Poder Legislativo  | 86.378.819,31                  | 3.790.726,81           | -  | 82.588.092,50  |
| Assembleia Legislativa   | 57.363.267,98                  | 2.977.321,56           | -  | 54.385.946,42  |
| Tribunal de Contas   | 29.015.551,33                  | 813.405,25             | -  | 28.202.146,08  |
| Total Poder Judiciário   | 211.080.518,36                 | 10.235.359,46          | -  | 200.845.158,90   |
| Valores Vinculados a Precatórios e Penas Pecuniárias                               | 235.444.381,48                 | 235.444.381,48         | -  | -  |
| Total Ministério Público   | 36.947.251,94                  | 454.305,47             | -  | 36.492.946,47  |
| <b>Total = Demonstrativo Consolidado da Disponibilidade de Caixa (Anexo 5 e 6)</b> | <b>2.510.389.875,87</b>        | <b>659.554.642,49</b>  | <b>295.965.946,62</b>                                  | <b>1.554.869.286,76</b>                                    |
| Regime Próprio de Previdência dos Servidores                                       | 1.430.433.479,35               | 2.516.433,38           | -  | 1.427.917.045,97   |

Fonte: Nota Explicativa nº 2 do Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa do Poder Executivo (Anexo 5) Processos TC-1591/2015, TC-1715/2015, TC-1211/2015, TC-2324/2015, TC-1281/2015, TC-1591/2015 e TC-3043/2015.

Conforme Tabela 5.3.7, constante do item 5.3.8 do Relatório Técnico das Contas do Governador do Estado do Espírito Santo (RTCG 01/2015), verifica-se que após considerar os valores declarados em Nota Explicativa do demonstrativo do Poder

Executivo ("despesas realizadas sem prévio empenho ou com insuficiência de dotação orçamentária"), o Total dos Recursos Não vinculados (II) apresenta o montante de R\$ 370.583.042,39 (trezentos e setenta milhões, quinhentos e oitenta e três mil e quarenta e dois reais e trinta e nove centavos).

Se considerarmos os valores apresentados pelo Ministério Público Especial de Contas e incluirmos a dedução dos valores das multas previstas no art. 320 da Lei Federal 9.503/199774 - Código de Trânsito Brasileiro, arrecadadas pelo Departamento Estadual de Trânsito (DETRAN) e pelo Departamento Estadual de Estradas de Rodagem (DER), no valor total de R\$ 71.816.285,94 (setenta e um milhões, oitocentos e dezesseis mil, duzentos e oitenta e cinco reais e noventa e quatro centavos), o Total dos Recursos Não vinculados (II) passa a apresentar o valor de R\$ 298.766.756,45 (duzentos e noventa e oito milhões, setecentos e sessenta e seis mil, setecentos e cinquenta e seis reais e quarenta e cinco centavos).

Frise-se que a disponibilidade de caixa total do Poder Executivo (R\$ 1.234.943.088,89 - um bilhão, duzentos e trinta e quatro milhões, novecentos e quarenta e três mil e oitenta e oito reais e oitenta e nove centavos) não se altera, pois os valores das multas previstas no art. 320 da Lei Federal 9.503/199774 - Código de Trânsito Brasileiro, arrecadadas pelo Departamento Estadual de Trânsito (DETRAN) e pelo Departamento Estadual de Estradas de Rodagem (DER), no valor total de R\$ 71.816.285,94 (setenta e um milhões, oitocentos e dezesseis mil, duzentos e oitenta e cinco reais e noventa e quatro centavos), após os ajustes de contabilização, passariam a compor o Total dos Recursos Vinculados (I).

Portanto, após a consideração dos valores das "despesas realizadas sem prévio empenho ou com insuficiência de dotação orçamentária", bem como os ajustes quanto à alocação como recurso das multas previstas no art. 320 da Lei Federal 9.503/199774 - Código de Trânsito Brasileiro, arrecadadas pelo Departamento Estadual de Trânsito (DETRAN) e pelo Departamento Estadual de Estradas de Rodagem (DER), conclui-se, para fins estritamente fiscal da análise da Disponibilidade de Caixa, que o Poder Executivo, os demais poderes e órgãos relacionados no art. 20 da LRF, bem como o

Ente Federativo **possuem liquidez para arcar com seus compromissos financeiros.**

A respeito do argumento colacionado pelo Ministério Público Especial de Contas quanto à reabertura de instrução em razão da análise de relatório final da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI dos empenhos), bem como a oitiva do Sr. José Renato Casagrande devem ser refutados, uma vez que estão presentes nestes autos de Prestação de Contas Anual do Governador do Estado do Espírito Santo (exercício 2014) os documentos e informações imprescindíveis à apreciação das contas, conforme atestado pela Comissão Técnica, razão pela qual o relatório final da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI dos empenhos) e a oitiva do Sr. José Renato Casagrande deixam de ser necessários.

De igual modo é desnecessária a oitiva do Sr. Paulo Cesar Hartung Gomes, não somente por toda argumentação explanada até o momento, mas, também, em razão do processo em análise tratar da Prestação de Contas Anual do Governador do Estado do Espírito Santo referente ao exercício de 2014.

De todo modo, **quando disponível** o relatório com o resultado definitivo da Comissão Parlamentar de Inquérito, poderá ser observado na análise das contas anuais dos ordenadores de despesas, que é considerada a ocasião oportuna para a individualização das condutas e a identificação dos responsáveis, se confirmados os indícios de irregularidades.

Diante dos argumentos acima elencados, **deixo de acolher tal preliminar.**

**Tendo sido superadas as preliminares** arguidas pelo Ministério Público Especial de Contas, passo a analisar as **Determinações** elaboradas pelo *Parquet*, direcionadas ao Poder Executivo, conforme **item 3.3.1** do Parecer Ministerial.

A possibilidade de expedição de determinação aos gestores decorre do permissivo contido no disposto no art. 71, inciso X, da Constituição Estadual<sup>94</sup>, por simetria ao disposto no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal, bem como, do art. 1º, inciso XVI, da Lei Complementar Estadual nº 621/2012, e vincula **obrigação concreta de fazer ou não fazer aos seus destinatários.**

A possibilidade de o Tribunal de Contas determinar e assinar prazo aos órgãos e entidades para a adoção de providências necessárias ao exato cumprimento da lei **pressupõe a existência de situação concreta** que configure irregularidade, assim como deve ser essa passível de regularização.

Convém ressaltar que este é o fundamento jurídico que repele a produção de determinações genéricas, assim como que não autoriza o Tribunal a se imiscuir no processo legislativo de cada ente. Além disso, também afasta o exercício do controle de legalidade ou constitucionalidade *in abstracto*, que somente poderá ser viabilizado por esta Corte de forma incidental, na apreciação de processos que contemplam casos concretos.

As recomendações expedidas pelo Tribunal de Contas objetivam o aprimoramento do desempenho da gestão dos recursos públicos e a contribuição para as boas práticas administrativas dos órgãos e Entidades Jurisdicionados, nos moldes do art. 206, § 2º, c/c art. 329, § 7º, do Regimento Interno desta Corte de Contas, não vinculando obrigações concretas aos seus destinatários.

Tais premissas permitem inferir que não é razoável expedir "determinações" com a finalidade de orientar, preventivamente, a elaboração da Lei Orçamentária para o exercício de 2016, bem como a execução orçamentária do exercício de 2015 que já está em andamento. Tais temas poderão ser avaliados, se necessário, por meio de instrumentos fiscalizatórios específicos que escapam da competência deste Conselheiro

---

<sup>94</sup> Art. 71 O controle externo, a cargo da Assembleia Legislativa ou da Câmara Municipal, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado ao qual compete:

[...]

X - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se **verificada ilegalidade**; (g.n)



Relator, **razão pela qual deixo de acolher as propostas de expedição das determinações dos subitens 3.3.1, alíneas "a" e "b".**

**Afasto, de igual modo, a proposta do subitem 3.3.1, alíneas "c", "d" e "e",** pois resta evidenciado que o critério de registro e aferição das despesas com a manutenção e desenvolvimento do ensino está em consonância com as orientações de Ato Normativo deste Tribunal que dispõe sobre o tema (Resolução TC-238/2012).

Rejeito, também, a proposição de **determinação do subitem 3.3.1, alíneas "f" e "g", acolhendo-as como recomendação,** pois não consta nos autos a confirmação de ocorrência da ilegalidade, requisito indispensável para assinar prazo para o exato cumprimento da lei, porquanto consta das obrigações previstas no art. 48 e 49 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Outrossim, embora pareçam pertinentes as propostas de melhoria de acesso ao **Sistema Integrado de Gestão Financeira do Estado do Espírito Santo (SIGEFES),** considero prematuro expedir determinações que vinculem obrigações aos atuais gestores do Poder Executivo, pois não constam nos autos evidências que permitam tal entendimento. Dito isso, pondero que esta proposta ultrapassa o mérito destes autos de Prestação de Contas Anual do Governador, pois se relaciona com a ação fiscalizatória realizada por este Tribunal, **razão pela qual rejeito a proposição constante na alínea "h".**

**Rejeito, de igual modo, as propostas contidas nas alíneas "i" e "j",** por acolher integralmente o relatório técnico de análise das contas. Vale repisar que a composição do relatório conclusivo do órgão central de controle interno sobre as contas anuais do Governador é matéria disciplinada em Ato Normativo, compelindo os jurisdicionados a sua observância (Instrução Normativa TC-28/2013 e alterações), tornando-se dispensável a expedição de determinação para o cumprimento de norma em abstrato.

Além disso, o critério de análise das despesas com pessoal dos Poderes e Órgãos do Estado está de acordo com as orientações decorrentes de Atos e Decisões Normativas deste Tribunal, no âmbito de seu poder regulamentar (artigo 3º da Lei complementar

nº 621/2012), mantendo-se a uniformidade dos critérios adotados na apreciação das contas dos diversos exercícios anteriores, inclusive de Prefeitos deste Estado.

**Após abordar as determinações** pleiteadas pelo Ministério Público Especial de Contas, passo a sopesar as **recomendações** elaboradas pelo *Parquet*, **ao Poder Executivo**, conforme **subitem 3.3.2 do Parecer Ministerial**:

Utilizando-me da mesma linha de raciocínio abordada na análise da determinação proposta no subitem 3.3.1, alínea "h", embora pareça pertinente viabilizar o aprimoramento das técnicas de fiscalização deste órgão de Controle Externo, avalio que a proposta de recomendar aos atuais gestores do Poder Executivo a realização de estudos que objetivam a disponibilização do Sistema Integrado de Gestão Financeira do Estado do Espírito Santo (SIGEFES) a todos os municípios **não é matéria relacionada ao mérito das presentes contas de governo.**

Ademais, a implementação de iniciativas desta natureza (que podem gerar despesas) dependem de circunstâncias afetas ao poder discricionário de cada ente, sendo, portanto, prematura a expedição de recomendação nesse sentido. Por este motivo, **deixo de acolher a recomendação contida no subitem 3.3.2 alínea "a".**

Ao avaliar as **recomendações** elaboradas pelo *Parquet*, **aos Poderes Executivo e Legislativo**, conforme **subitem 3.3.3 do Parecer Ministerial**, seguem as ponderações que julgo pertinentes:

Pelos motivos anteriormente abordados, entendo pelo **não acolhimento da proposição do subitem 3.3.3, alínea "a"**, que recomenda aos Poderes Executivo e Legislativo, no sentido de envidar esforços para a recomposição de **suposto** débito histórico de R\$ 2,63 bilhões às contas vinculadas ao ensino para que seja acrescido ao percentual mínimo de 25% a média do percentual anual que **supostamente** deixou de ser aplicado em exercícios anteriores. No mais, os pronunciamentos definitivos deste Tribunal por meio dos Pareceres Prévios emitidos sobre as Contas Anuais dos Governadores de Estado de exercícios anteriores e submetidas ao julgamento da Assembleia Legislativa inviabilizam o acolhimento desta proposta.

A respeito das **recomendações** elaboradas pelo *Parquet*, aos **Poderes Judiciário e ao Ministério Público Estadual**, conforme **subitem 3.3.4 do Parecer Ministerial**, vale dizer:

Considerando os apontamentos do RTCG01/2015 acerca da gestão previdenciária (fl. 463), em que pese a existência de decisões judiciais que autorizem as circunstâncias que possam representar a gestão fragmentada do Regime Próprio de Previdência Social do Estado, **aquiesço com a proposta de recomendação contida no subitem 3.3.4, alínea "a"** formulada pelo Ministério Público Especial de Contas.

Ao avaliar as **recomendações** elaboradas pelo *Parquet*, **a todos os Poderes e órgãos**, conforme **subitem 3.3.5 do Parecer Ministerial**, vale registrar:

Propõe o Ministério Público de Contas que todos os Poderes e Órgãos envidem esforços no sentido de aprimorar os instrumentos de gestão orçamentária e de alocação de recursos públicos, de modo a viabilizar, se possível, que os superávits financeiros de recursos ordinários dos Poderes e órgãos possam ser remanejados para atender situações emergenciais de outros Poderes e órgãos ou, no caso de recursos vinculados, que sejam incluídos nas despesas orçamentárias do exercício seguinte dos órgãos arrecadadores, gerando assim, uma economia de recursos para o caixa único do Estado, respeitadas as limitações constitucionais e legais.

Pondero, mais uma vez, que **esta proposição não trata de assunto a ser apreciado nestes autos de Prestação de Contas Anual do Governador.**

A execução orçamentária e financeira dos Poderes e órgãos públicos é regulada por legislação específica sobre o tema. A gestão de eventuais disponibilidades financeiras ou superávit financeiros apurados no âmbito de cada poder ou órgão referidos no artigo 20, da Lei de Responsabilidade Fiscal, é de competência individualizada de cada um dos Poderes e Órgãos, dada a sua autonomia orçamentária e financeira garantida pela Constituição da República Federativa do Brasil, cabendo ao Tribunal de Contas o exercício do Controle Externo.

Por este motivo, não compete ao Tribunal de Contas do Estado se imiscuir no modelo discricionário de gestão das destinações de eventuais disponibilidades de caixa ou superávit financeiro, com exceção daquelas que decorram de comando legal. Sendo assim, **deixo de acolher a proposição contida no subitem 3.3.5, alínea "a"**.

A proposta de recomendação abarcada subitem 3.3.5, alínea "b", atinente ao cômputo das despesas previdenciárias com inativos e pensionistas, inclusive o aporte destinado à cobertura do déficit financeiro do Regime Próprio de Previdência do Servidor - RPPS, está em desacordo com o tratamento normatizado por este Tribunal de Contas, nos moldes da Resolução 189/2003 e da Decisão Plenária 006/2001, no âmbito do poder regulamentar desta Corte (artigo 3º da Lei complementar n. 621/2012), que se observa na análise quadrimestral do Relatório de Gestão Fiscal - RGF dos poderes e órgãos, devidamente submetidas ao parecer ministerial e acatadas pelo *parquet*. Por este motivo, **afasto a proposição contida no subitem 3.3.5, alínea "b"**, e, por derradeiro, **rejeito a proposição contida no subitem 3.3.5, alínea "c"** (que versa sobre a republicação dos Relatórios de Gestão Fiscal- RGF's, considerando as despesas com inativos e pensionistas e seus aportes).

Restam, ainda, expor as considerações acerca dos **pedidos finais** elaborados pelo *Parquet* de Contas, conforme item 3.4, senão vejamos:

**Divirjo** do *Parquet* no que se refere ao pedido de juntada ou apensamento aos autos de expedientes endereçados a esta Corte de Contas relacionadas a esta Prestação de Contas Anual do Governador, **conforme subitem 3.4, alínea "a"**, eis que, conforme dito anteriormente, os documentos e informações que integram estes autos de Prestação de Contas Anual do Governador do Estado são suficientes e possibilitam a apreciação pelo plenário desta Corte.

Acerca do pedido contido no **subitem 3.4, alínea "b", "i"**, para que o TCEES promova a transparência no exercício da atividade de controle externo, disponibilizando, no seu portal, a íntegra dos documentos que compuseram as Prestações de Contas do Governador do Estado dos exercícios de 2010 a 2014 e seguintes, **proponho que seja**

**submetido, em momento futuro e oportuno, à administração desta Corte para avaliar a viabilidade e possibilidade técnica.**

De todo modo, deve ser registrado que já estão disponíveis no sítio eletrônico do TCEES os relatórios técnicos, pareceres ministeriais, votos e Pareceres Prévios sobre as Contas Anuais dos Governadores dos exercícios relacionados no parecer ministerial.

Utilizando-se a mesma linha de raciocínio delineada neste voto, **considero prejudicado o pedido referente ao subitem 3.4, alínea "b", "ii",** que trata de realização de auditoria para levantamento do total de recursos que deixaram de ser aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino em exercícios anteriores, pelos motivos já apresentados, tendo em vista que tal proposição não é tema concernente à Prestação de Contas Anual do Governador.

No tocante à sugestão de auditoria de sistema no SIGEFES (**subitem 3.4, alínea "b", "iii"), proponho o encaminhamento, em momento posterior e oportuno, à Secretaria Geral de Controle Externo (SEGEX) deste Tribunal com o escopo de avaliar o interesse, conveniência e oportunidade** de eventual ação de controle externo por parte desta Corte.

**Quanto aos pedidos relacionados nos subitens 3.4, alínea "b", "iv", "v", "vi", "vii", "viii" e "x", entendo descabidas tais proposições,** uma vez que se referem a assuntos positivados no Regimento Interno deste Tribunal de Contas, aprovado pela Resolução TC 261/2013, assim como em Atos Normativos próprios desta Corte, em especial a Instrução Normativa 28/2013 e alterações e, também, em Normas de Auditorias Governamentais (adotada por meio da Resolução TC 233/2012), no Código de Ética dos Servidores do TCEES (Resolução TC 232/2012) e no Manual de Auditoria de Conformidade (aprovado pela Resolução TC 287/2015).

No que tange à **proposição contemplada pelo subitem 3.4, alínea "b", "ix",** que diz respeito ao estabelecimento de prazo mais dilatado para a elaboração de parecer ministerial sobre as contas anuais futuras dos Governadores, revelando uma possível proposta de emenda do art. 114 do Regimento Interno deste Tribunal, **proponho a**

**inclusão do tema em pauta da sessão administrativa do corpo deliberativo desta Corte para avaliação, a ser proposta e encaminhada em momento oportuno.**

Por ora, pendente, ainda, o pronunciamento desta Corte acerca do mérito, razão pela qual se revela **prematura a proposição de encaminhamento de cópia integral** do processo de Prestação de Contas Anual do Governador do Estado, relativas ao exercício de 2014, ao Ministério Público Federal e ao Ministério Público do Estado do Espírito Santo, **impondo-se a negativa do encaminhamento pleiteado pelo Parquet no item 3.5.**

Portanto, considerando o afastamento das preliminares suscitadas pelo Ministério Público Especial de Contas, bem como considerando a análise das proposições elaboradas pelo *Parquet e*, ainda, diante de toda argumentação aduzida anteriormente, **acolho in totum os termos do Relatório Técnico das Contas do Governador – RTCG 01/2015**, pela **aprovação** da Prestação de Contas Anual do Governador do Estado do Espírito Santo, Sr. José Renato Casagrande, relativas ao exercício de 2014, motivo pelo qual deixo de acatar as razões expostas no Parecer do Ministério Público Especial de Contas - PPJC 3684/2015, com exceção das recomendações e encaminhamentos admitidos neste voto.

### **III– CONCLUSÃO**

Diante do exposto e de tudo o que dos autos consta, nos termos do artigo 71, I da Constituição Estadual c/c com os artigos 72 e 80, I, da LC 621/2012, bem como os artigos 105 e 118, *caput*, do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (Resolução TC nº 261/2013), observando-se que o Balanço Geral do Estado do Espírito Santo representa adequadamente a posição contábil, financeira, orçamentária e patrimonial em 31 de dezembro de 2014, bem como o resultado das operações, de acordo com os princípios fundamentais de contabilidade aplicados à Administração Pública Estadual, **VOTO** para que esta Corte de Contas emita **PARECER PRÉVIO** recomendando à Augusta Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo a **APROVAÇÃO** da Prestação de Contas Anual do Governador do Estado, Excelentíssimo

Senhor **JOSÉ RENATO CASAGRANDE**, referente ao exercício de **2014**, nos termos do Relatório Técnico das Contas do Governador do Estado do Espírito Santo – RTCG 01/2015 com as suas recomendações, com exceção daquelas que já foram objeto da análise, previamente, nos processos TC 1224/2014 e processo TC 1223/14, relativos a análise da Lei de Diretrizes Orçamentária - LDO e Lei Orçamentária Anual - LOA, respectivamente.

Recomendo, ainda, **a observância da proposição de recomendação contida no subitem 3.3.4, alínea "a"** do parecer ministerial.

O Relatório Técnico das Contas do Governador do Estado do Espírito Santo – RTCG 01/2015 é parte integrante deste voto, como se aqui estivesse transcrito.

Vitória, 16 de julho de 2015.

**SÉRGIO MANOEL NADER BORGES**  
**Conselheiro Relator**