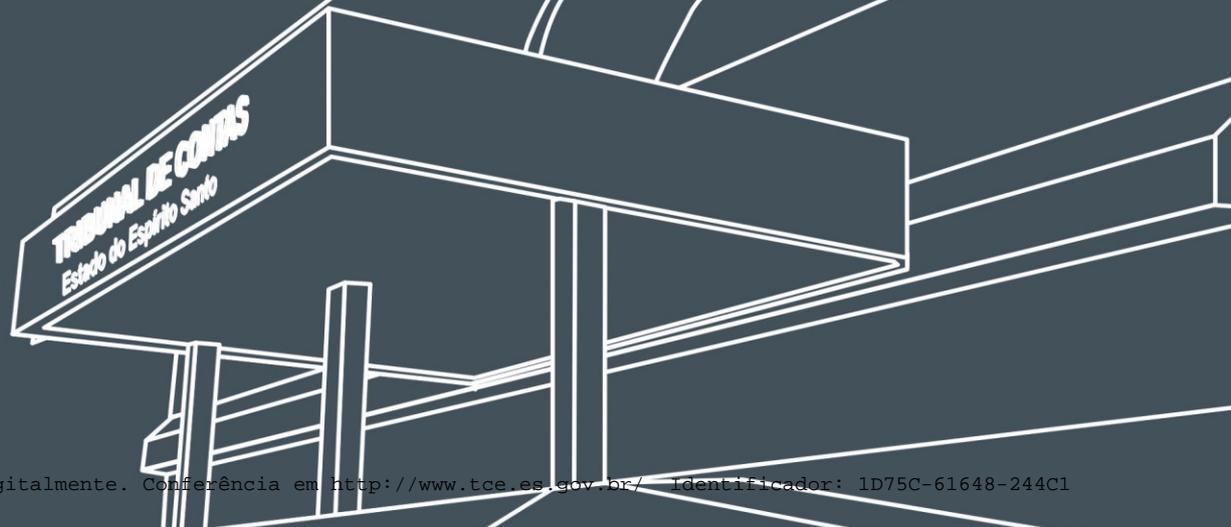


Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

PARECER PRÉVIO DAS CONTAS DO GOVERNADOR DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

EXERCÍCIO – 2016

RELATOR – CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER



Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

SUMÁRIO

1 RELATÓRIO	3
2 FUNDAMENTAÇÃO	9
2.1 CENÁRIO ECONÔMICO	9
2.2 LEVANTAMENTO SOBRE O CONTROLE INTERNO.....	10
2.2.1 Avaliação dos procedimentos de controle adotados.....	11
2.2.2 Auditorias Realizadas	12
2.2.3 Parecer Conclusivo.....	13
2.3 PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO FISCAL.....	15
2.3.1 Impactos da Contabilização do “Aporte” para Cobertura de Déficit Financeiro do RPPS do Estado	16
2.3.2 Instrumentos de Planejamento e Orçamento: PPA, LDO E LOA	27
2.3.3 Gestão Orçamentária.....	33
2.3.4 Gestão Fiscal.....	38
2.4 GESTÃO PREVIDENCIÁRIA	53
2.4.1 Política Previdenciária do Estado do Espírito Santo	55
2.4.2 Aspectos Conceituais Relacionados ao Equilíbrio da Previdência	58
2.4.3 Histórico da Previdência dos Servidores Públicos	59
2.4.4 Diagnóstico do Fundo Financeiro	64
2.4.5 Elevação do Déficit Atuarial do Fundo Financeiro.....	71
2.4.6 Equilíbrio Financeiro – Avaliação de Curto Prazo.....	78
2.4.7 Equilíbrio Atuarial – Avaliação de Longo Prazo	82
2.4.8 Considerações Finais.....	93
2.5 BALANÇO GERAL DO ESTADO	95
2.6 MONITORAMENTO DAS DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO PARECER PRÉVIO DO EXERCÍCIO DE 2015.....	99
2.7 CONSIDERAÇÕES SOBRE O PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS	101
3 DECISÃO	104

Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

Processo: TC 3139/2017
Assunto: Contas do Governador do Estado do Espírito Santo
Exercício: 2016
Responsáveis: Paulo César Hartung Gomes – Governador do Estado
Interessado: Poder Legislativo Estadual
Relator: Domingos Augusto Taufner

VOTO

Exmo. Senhor Presidente:

Exmos. Senhores Conselheiros:

Exmo. Senhor Representante do Ministério Público de Contas:

1 RELATÓRIO

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

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

Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

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

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

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

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

O trabalho da Comissão Técnica iniciou com o pré-planejamento das atividades entre os meses de junho e julho de 2016 e a consolidação do planejamento e plano de fiscalização entre os meses de agosto e novembro de 2016. Em 6 de dezembro de 2016, na 43ª Sessão Ordinária do Plenário, foi apresentado ao Plenário o “Plano de

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

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

Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

Fiscalização das Contas do Governador do Estado do Espírito Santo – Exercício 2016” com o respectivo cronograma de trabalho, conforme artigo 110 do RITCEES³.

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

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

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

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

A Prestação de Contas foi encaminhada pelo Governador do Estado à Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo, em cumprimento à exigência estabelecida no artigo 91, XVIII e do artigo 56, inciso XI da Constituição Estadual (Mensagem nº 72/2017).

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

Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

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

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

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

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

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

A área técnica, registra que ocorreram limitações de escopo na finalização dos trabalhos, principalmente relacionadas à suspensão da eficácia de algumas deliberações constantes no Parecer Prévio TC 053/2016 – Plenário (Prestação de Contas do Governador de 2015 – Processo TC 3532/2016), objeto do Recurso de

Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

Reconsideração interposto pelo Governo do Estado (Processo TC 6290/2016) que aguarda apreciação pelo Pleno desta Corte.

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

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

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

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

A quarta seção trata da **gestão previdenciária e apresenta os regimes previdenciários a que os servidores estaduais estão vinculados e seus aspectos conceituais**, bem como o histórico da legislação previdenciária estadual. Realiza um diagnóstico do Fundo Financeiro e uma abordagem das diferentes características das massas de segurados que compõem os Poderes do Estado. Demonstra os principais motivos que podem explicar as constantes elevações no déficit atuarial do Fundo Financeiro. Analisa o equilíbrio financeiro de curto prazo e o equilíbrio atuarial de longo prazo.

Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

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

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

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

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

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

É o relatório.

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

Parágrafo único. Após a emissão do parecer do Ministério Público junto ao Tribunal, os autos serão conclusos ao Relator.

Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

2 FUNDAMENTAÇÃO

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

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

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

2.1 CENÁRIO ECONÔMICO

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

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

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

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

Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

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

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

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

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

2.2 LEVANTAMENTO SOBRE O CONTROLE INTERNO

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

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

Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner
2.2.1 Avaliação dos procedimentos de controle adotados

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

Quadro 2.3 - Procedimentos de Controle não Adotados

Anexo 11 da Instrução Normativa TC 28/2013			
Item	Ponto de Controle não Adotado	Base Legal	Procedimento
Gestão fiscal, financeira e orçamentária			
1	Renúncia de receitas - estimativa de impacto orçamentário-financeiro (Item 3.2.3 do Arquivo-01-22-RELOCI)	LC 101/2000, art. 14.	Avaliar se a concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita foi acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, se atende ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e se observou as disposições contidas nos incisos I e II, do artigo 14, da LRF.
2	Renúncia de receitas - eficácia da concessão ou ampliação do incentivo (Item 3.2.4 do Arquivo 01-22-RELOCI)	LC 101/2000, art. 14, §2º.	Existindo renúncia de receita cuja condição de equilíbrio tenha sido a adoção de medida de compensação, hipótese do inciso II, do artigo 14 da LRF, avaliar se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o caput do artigo 14, só entrou em vigor quando efetivamente foram implementadas as medidas de compensação.
3	Despesa pública - criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa - estimativa de impacto orçamentário-financeiro (Item 3.2.7 do Arquivo 01-22-RELOCI)	LC 101/2000, art. 16.	Havendo criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental com consequente aumento da despesa, avaliar se os atos foram acompanhados de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício e nos dois subsequentes e se foram acompanhados por declaração do ordenador de despesas de que o aumento acarretado teve adequação e compatibilidade orçamentária e financeira com a LOA, com o PPA e com a LDO.
4	Despesa pública - criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa - afetação das metas fiscais (Item 3.2.8 do Arquivo 01-22-RELOCI)	LC 101/2000, art. 17, §3º.	Havendo criação, expansão ou aperfeiçoamento de despesa de caráter continuado, avaliar se foram observadas as condições previstas no artigo 17 §1º da LRF e se os efeitos financeiros decorrentes do ato praticado não afetarão as metas fiscais dos exercícios seguintes e serão compensados por aumento permanente de receitas ou pela redução permanente de despesas.
5	Autorização orçamentária para cobertura de déficit (Item 3.2.1.4 do Arquivo 01-22-RELOCI)	CRFB/88, art. 167, inciso VIII.	Avaliar se houve utilização, sem autorização legislativa específica, de recursos dos orçamentos fiscal e da seguridade social para suprir necessidade ou cobrir déficit de empresas, fundações e fundos, inclusive dos mencionados no art. 165, §5º da CRFB/88.
6	Concessão de privilégios fiscais para empresas públicas ou sociedades de economia mista	CRFB/88, art. 173, §2º.	Avaliar se houve concessão de privilégios fiscais para empresas públicas ou sociedades de economia mista não extensivos ao setor privado.
Limites constitucionais e legais			
7	Operação de crédito - vedações	Resolução nº 40/2001 do Senado Federal, art. 5º	Avaliar se o Estado/Município contratou operação de crédito no exercício, estando impossibilitado de realizar tal operação em decorrência do descumprimento da regra estabelecida pelo artigo 4º da Resolução nº 40/2001 do Senado Federal.

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

Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

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

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

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

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

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

2.2.2 Auditorias Realizadas

De acordo com o item 5, fl. 109 do Relatório Técnico de Análise e Avaliação dos Procedimentos Relativos aos Pontos de Controle da Prestação de Contas Anual do Governador do Estado, verifica-se que, com o objetivo de subsidiar a emissão do parecer sobre as contas do exercício de 2016, a Secont realizou auditorias em

Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

diversos órgãos e entidades vinculadas à Administração Pública Estadual. A relação das auditorias realizadas foi apresentada no Anexo II, fls. 114/115, do Relatório Técnico que apresenta, ainda, as irregularidades detectadas e as proposições e alertas aos gestores responsáveis.

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

2.2.3 Parecer Conclusivo

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

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

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

Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

constatações não maculam a referida prestação de contas, ressalvando o limite de escopo descrito nas considerações iniciais do mesmo relatório.

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

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

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

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

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

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

Ocorre que, como afirmado no Relatório Técnico 00449/2017-2, esse ponto não foi analisado na presente Prestação de Contas Anual, razão pela qual se torna imprescindível a realização de fiscalização por essa Corte de Contas.

Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

Observa-se que, conquanto o corpo técnico tenha fundamentado a necessidade de fiscalizar este apontamento, tal requerimento não integra a proposta de encaminhamento.

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

2.3 PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO FISCAL

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

Objetiva-se na análise, a finalidade de evidenciar a observância das normas constitucionais, legais e regulamentares na execução do orçamento do Estado e nas demais operações realizadas com recursos públicos estaduais, bem como contribuir para a transparência da gestão e das finanças públicas⁵. Para tanto, a Comissão Técnica, levou em conta não só as contas apresentadas, mas também o acompanhamento da gestão fiscal realizado durante o exercício de 2016. Ressaltou-se, entretanto, que, dadas as limitações inerentes ao trabalho, tais como, volume e nível de

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

Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

agregação dos dados examinados, o resultado dessa avaliação não se configura em afirmação acerca da regularidade integral da gestão.

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

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

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

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

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

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

Tal situação provoca distorção nas demonstrações contábeis do Regime Próprio de Previdência do Servidor - RPPS, prejudicando de forma relevante a informação acerca do resultado previdenciário, faz com que o Balanço Orçamentário não reflita com fidedignidade a informação contábil, dificulta a análise da execução orçamentária e dos

⁶MCASP - 6ª edição, p. 258.

Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

demonstrativos fiscais do Estado, e ainda, prejudica a transparência e a comparabilidade com outros entes públicos.

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

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

2.3.1.1 Impacto da contabilização do “aporte” na Educação

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

E que, embora a referida inclusão esteja embasada no artigo 21, parágrafo 4º, da Resolução TC 238 de 15/05/2012, a interpretação conjunta dos artigos 37 e 40 da

⁷Art. 21 Os recursos disponíveis nas contas citadas nos art. 8º, 9º, 11, 12, 15 e 16, desta Resolução, deverão ser aplicados diretamente na manutenção e no desenvolvimento do ensino, conforme especificado no art. 70, respeitadas as vedações impostas pelo art. 71, ambos da Lei 9.394/96, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.

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

Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

Constituição Federal, os artigos 70 e 71 da Lei n.º 9.394/1996 - LDB, e o artigo 22 da Lei 11.494/07, leva a conclusão de que para fins do limite constitucional com MDE, deve-se considerar apenas as despesas destinadas à remuneração e ao aperfeiçoamento dos profissionais em educação, e que exerçam cargo, emprego ou função na atividade de ensino, excluindo-se, assim, as despesas que envolvam gastos com inativos e pensionistas.

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

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

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

O Ministério Público de Contas, por sua vez, por meio do Parecer nº 03164/2017, da lavra do Procurador de Contas Dr. Luís Henrique Anastácio da Silva, sugere o sobrestamento do julgamento referente ao cômputo das despesas com inativos e pensionistas originários da educação para atingimento do percentual de 25%, exigido pelo art. 212 da Constituição Federal, com formação de autos apartados mediante a juntada das peças técnicas atinentes, nos termos do art. 281 do RITCEES, para assegurar o pronto julgamento do item após a decisão na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5691.

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

⁹ Artigo 441 do Regimento Interno do TCEES.

Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

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

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

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

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

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

Esta Corte ao apresentar suas razões, frisou que a Secretaria do Tesouro Nacional é o órgão central de contabilidade, o qual compete à padronização dos relatórios da Lei de Responsabilidade Fiscal. Portanto, não há que se falar em inobservância as normas da STN no que se refere à inclusão de gastos com inativos como sendo despesa de MDE, já que esta não detém competência para regulamentar o limite constitucional mínimo de gastos com educação.

Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

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

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

JUSTIFICATIVA:

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

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

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

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

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

Embora a legislação que trata do FUNDEB não deva ser aplicada diretamente como regulamento para ações de MDE, foi exposto que não foram diferentes o debate e as divergências baseados na Lei Federal n. 11.494/2006 que criou o FUNDEB, originária da Medida Provisória n. 339/2006.

Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

Emendas 52, 54, 121 e 122, apresentadas à Medida Provisória nº 339/06, que regulamenta o FUNDEB.

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

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

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

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

1 – POR QUESTÃO DE PRINCÍPIO:

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

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

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

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

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

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

Porém, excluir esses inativos do FUNDEB tem, praticamente, o mesmo efeito. E isso porque, apesar de esse fundo ficar com 20% dos 25% (ou para alguns 30%) da receita de impostos vinculada ao ensino (art. 212 da Constituição), os 5 ou 10% que sobram, devem, nos Municípios, ser gastos com as creches, porque os recursos a elas destinados pelo FUNDEB não cobrem seus elevados custos. Já nos Estados, o percentual que sobra (5 ou 10% irá para as respectivas universidades. Por exemplo, o Estado de São Paulo, gasta, dos 30% vinculados ao ensino, 21% na educação básica (inativos incluídos) e 9% nas universidades (inativos incluídos). Portanto, nada sobrá para os inativos, se forem excluídos do FUNDEB. Nesse caso, os Estados e

Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

Municípios terão de gastar, além do mínimo de 25 ou 30%, MAIS a despesa com inativos.

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

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

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

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

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

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

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

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

Senhor Presidente:

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

Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

MAURO BENEVIDES
Deputado Federal

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

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

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

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

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

Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

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

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

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

...

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

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

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

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

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

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

Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

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

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

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

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

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

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

Há também um problema de ordem orçamentária. Mesmo que houvesse uma determinação de que o aporte não pudesse ser contabilizado como despesa em

Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

manutenção de desenvolvimento do ensino, deveria ser feita uma regra de transição para que o Estado não sofresse um impacto imediato.

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

2.3.1.2. Impacto da contabilização do “aporte” na Saúde

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

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

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

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

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

Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

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

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

A inclusão desse item nos instrumentos de planejamento do Estado já foi objeto de exame nos autos integrantes da Prestação de Contas do Governador de 2015¹¹

(Processo TC 3532/2016 - Parecer Prévio TC 053/2016 - Plenário), tendo sido deliberadas determinações ao Governo do Estado, no sentido de que os registros contábeis quanto ao aporte para cobertura de déficit financeiro fossem corrigidos na fase de planejamento. Ocorre que **tais determinações estão sob efeito suspensivo em razão de pedido de reconsideração interposto pelo Governo do Estado**¹² contra as decisões do Tribunal.

2.3.2.1 Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO

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

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

Evidencia a equipe técnica, que o comando explicitado no parágrafo único do artigo 2º da LDO-2016, que autoriza o ajuste das metas fiscais no Projeto de LOA de 2016, está

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

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

Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

em desacordo com o disposto no § 8º do art. 165 da Constituição Federal e no § 1º do art. 4º da LRF. Tal desacordo foi objeto de **Decisão Plenário 3553/2016**, no processo TC 04733/2016, determinando ao Poder Executivo Estadual que a partir da próxima LDO abstenha-se de incluir referido dispositivo, tendo em vista que o ajuste de metas fiscais deverá ser objeto de proposta de alteração da LDO.

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

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

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

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

Tal fato foi objeto de recomendação por meio da **Decisão TC 127/2016** exarada pelo Plenário no âmbito do Processo TC 1212/2015, que trata da análise da LDO para o

Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

exercício de 2015, **sendo objeto de monitoramento por esta Corte de Contas**, que destaque na subseção específica sobre monitoramento neste voto.

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

2.3.2.2 Lei Orçamentária Anual – LOA

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

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

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

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

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

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

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

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

a) amortização e encargos da dívida;

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

Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

- b) pessoal e encargos sociais, mediante a utilização de recursos provenientes da anulação de dotações consignadas no mesmo grupo de despesa, desde que mantido o mesmo valor aprovado para cada Poder;
- VI - anulando a reserva de contingência, para utilizar como fonte de recursos para abertura de créditos suplementares.

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

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

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

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

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

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

Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

Art. 4º **Fica autorizada a abertura de créditos suplementares**, restritos aos valores constantes desta Lei, excluídas as alterações decorrentes de créditos adicionais, desde que as alterações promovidas na programação orçamentária sejam compatíveis com a obtenção da meta de resultado primário estabelecida para o exercício de 2014 e sejam observados o disposto no parágrafo único do art. 8º da LRF e os limites e as condições estabelecidos neste artigo, vedado o cancelamento de quaisquer valores incluídos ou acrescidos em decorrência da aprovação de emendas individuais apresentadas por parlamentares, para o atendimento de despesas:

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

a) anulação parcial de dotações, limitada a 20% (vinte por cento) do valor do subtítulo objeto da anulação;

b) reserva de contingência, inclusive à conta de recursos próprios e vinculados, observado o disposto no art. 5º, inciso III, da LRF;

c) **excesso de arrecadação de receitas próprias, nos termos do art. 43, §§ 1º, inciso II, 3º e 4º, da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964;** (grifamos)

d) **excesso de arrecadação das receitas do Tesouro Nacional;** e (grifamos)

e) **superávit financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício de 2013, nos termos do art. 43, §§ 1º, inciso I, e 2º, da Lei nº 4.320, de 1964;** (grifamos)

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

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

2.3.2.3 Compatibilização dos Instrumentos de Planejamento

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

Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

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

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

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

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

2.3.3 Gestão Orçamentária

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

2.3.3.1 Receitas Orçamentária e Arrecadação de Receita

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

Também as receitas correntes ficaram abaixo da expectativa do Governo, que previa a realização de R\$ 15.536.236.036,00 e totalizaram R\$ 14.436.819.335,89,

Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

correspondendo a 92,92% da previsão atualizada, enquanto as receitas de capital totalizaram R\$ 361.010.617,98, sendo realizadas 79,03% abaixo da previsão atualizada (R\$ 1.721.629.600,00).

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

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

O Gráfico a seguir discrimina as receitas correntes realizadas:

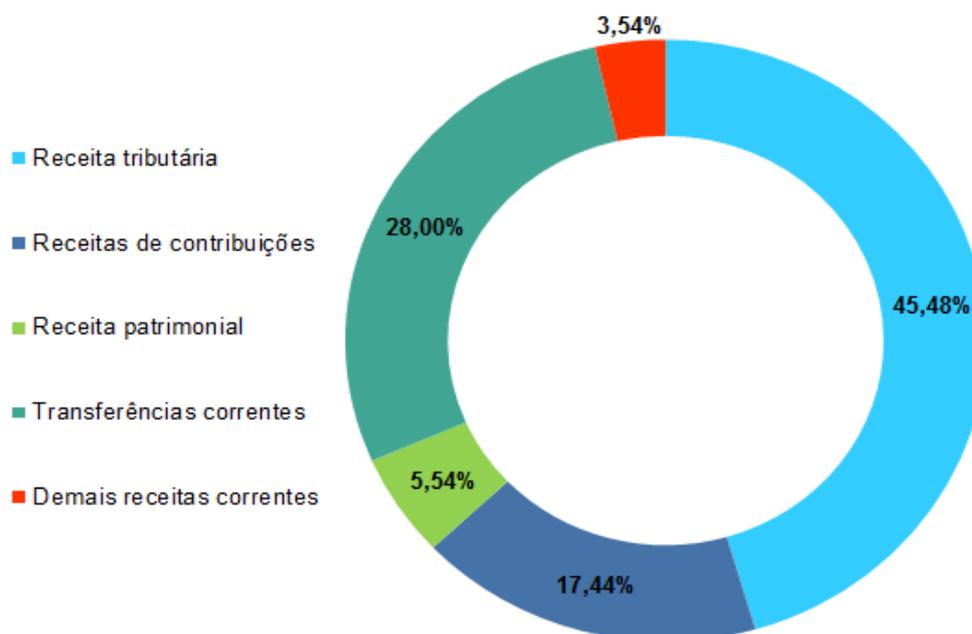


Gráfico 3.2 – Receitas Correntes Realizadas em 2016
Fonte: Balanço Orçamentário do Estado

Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

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

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

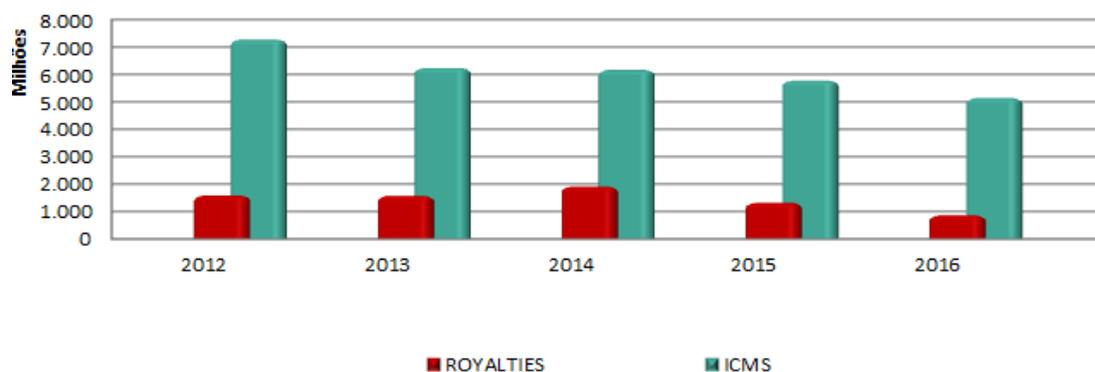


Gráfico 3.5 – Receitas de Royalties e ICMS – (Em milhões de R\$ - dez/2016)
 Fonte: Relatório Sigefes - BOR 01 – Receita orçada e realizada no mês e acumulada – Mês 12
 Nota: Valores referentes ao exercício de 2012-2015 atualizados pelo IPCA-IBGE

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

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

Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

2.3.3.2 Despesas Orçamentárias

A Lei Orçamentária Anual Lei 10.492/2016, referente ao exercício financeiro de 2016, fixou a despesa, inicialmente, em R\$17.050.865.636,00, a dotação atualizada alcançou o total de R\$ 18.143.559.238,25, apresentando uma variação positiva de 6,41% em relação à dotação inicial, decorrente da abertura de Créditos Adicionais no montante de R\$ 1.092.693.602,25. A despesa empenhada¹⁴ no exercício de 2016 alcançou o montante de R\$ 14.015.285.276,56, representando 77,25% da dotação atualizada.

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

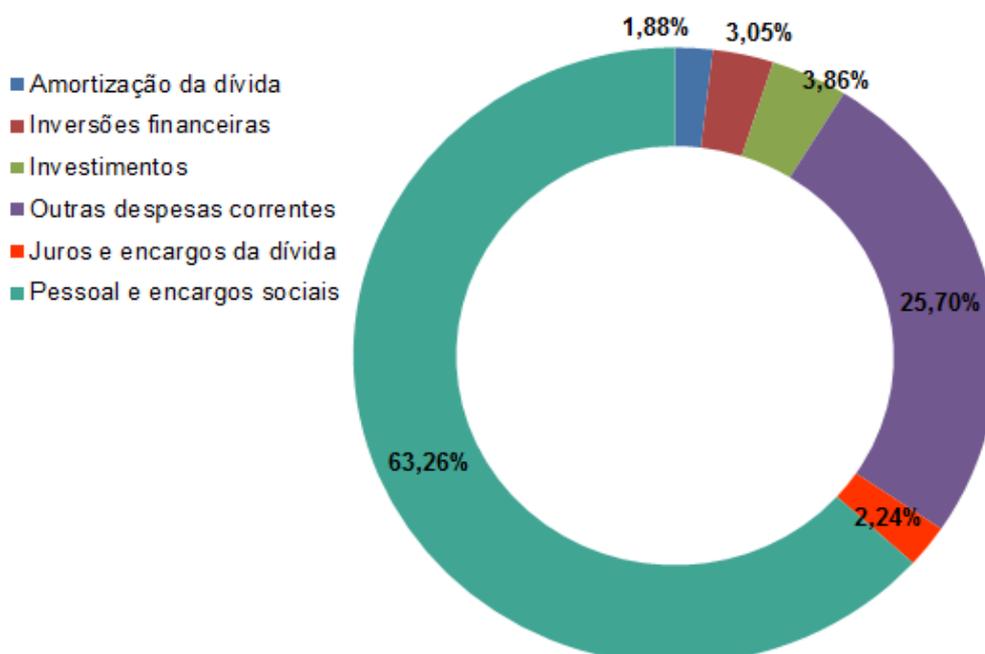


Gráfico 3.8 – Composição das Despesas Orçamentárias em 2016
Fonte: Balanço Orçamentário do Estado

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

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

Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

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

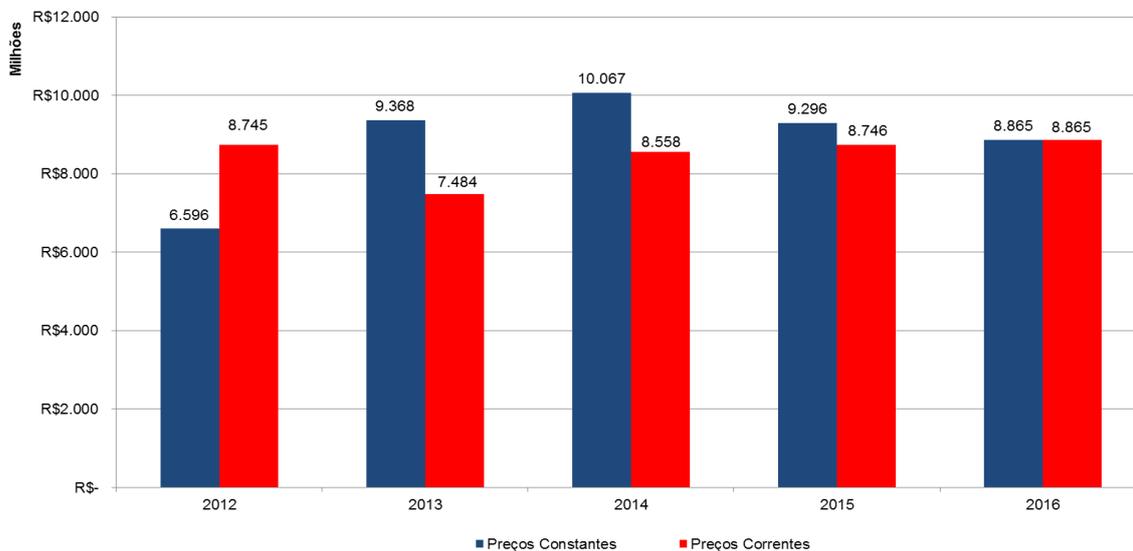


Gráfico 3.9 – Evolução da Despesa Corrente – Pessoal e Encargos Sociais

Fonte: Balanço Orçamentário do Estado 2012-2016

Nota: valores constantes corrigidos pelo IPCA-IBGE

2.3.3.3 Resultado Orçamentário

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

Ressalta-se que, como reflexo da contabilização indevida do aporte para cobertura de Déficit Financeiro no Fundo Financeiro (RPPS), em desacordo com as normas estabelecidas pelo Manual de Contabilidade aplicado ao Setor Público, relatado na subseção 3.1, na execução orçamentária do Estado, as receitas e despesas

Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

orçamentárias, no exercício de 2016, foram elevadas no mesmo patamar, no montante de R\$ 1.570.964.273,94.

2.3.4 Gestão Fiscal

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

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

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

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

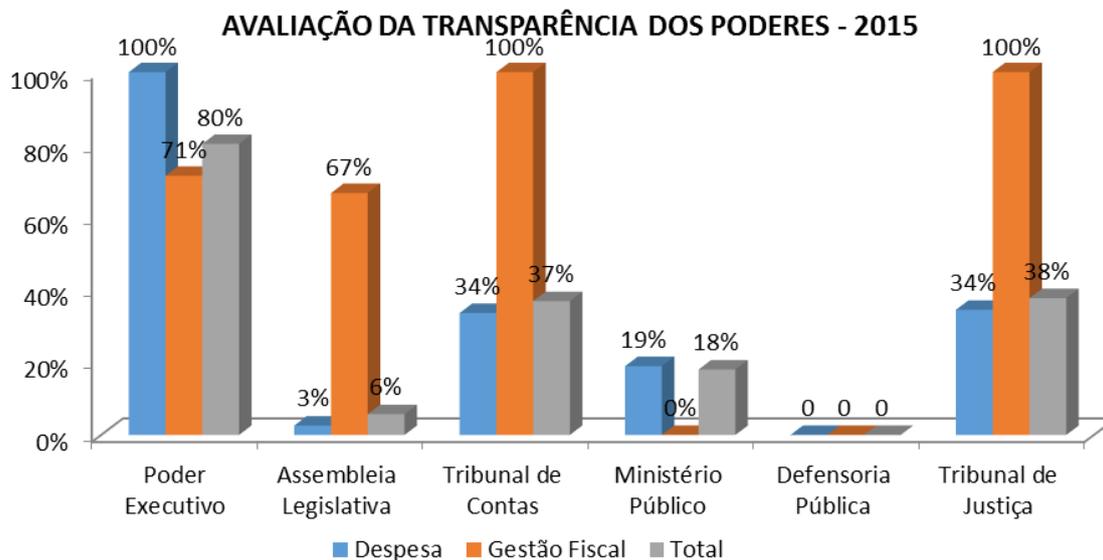
Fizeram parte do arcabouço legal que embasou as análises a Lei 4.320/1964, notadamente seus artigos 11, 61, 63, 64 e 88, o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) e a Portaria Interministerial STN/SOF 163/2001, que versa, em seu artigo 3º, sobre a classificação da despesa pública.

O trabalho de avaliação dos portais, em 2015, revelou uma grande disparidade entre os diferentes Poderes/Órgãos do Estado do Espírito Santo, haja vista que o Poder Executivo cumpria 80,2% das exigências enquanto que os Poderes/Órgãos obtiveram índices entre 6% e 38% dos requisitos de transparência avaliados, o que resultou nas

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

Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

recomendações e determinações do TCEES constantes dos processos de RGF referente ao exercício de 2015 (Processos TC 205/2017, 1167/2017, 1197/2017, 1177/2017, 1166/2017, 1163/2017).



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

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

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

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

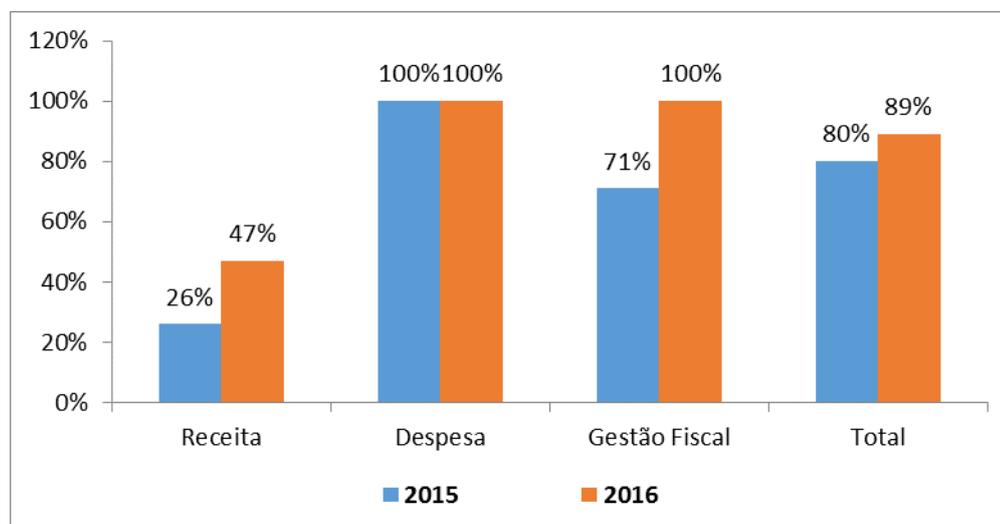
O Executivo também atingiu o percentual de 100%, quando observados os mesmos itens atribuídos aos Poderes e Órgão, quais sejam, os relacionados à despesa e a

Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

gestão fiscal. No entanto, quando avaliado o conjunto dos quesitos previstos na LRF, os quais incluem também os relacionados à receita, que cabe apenas ao Executivo, o percentual total alcançado cai para 89%, demonstrado na tabela e gráficos abaixo

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

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



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

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

Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

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

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

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

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

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

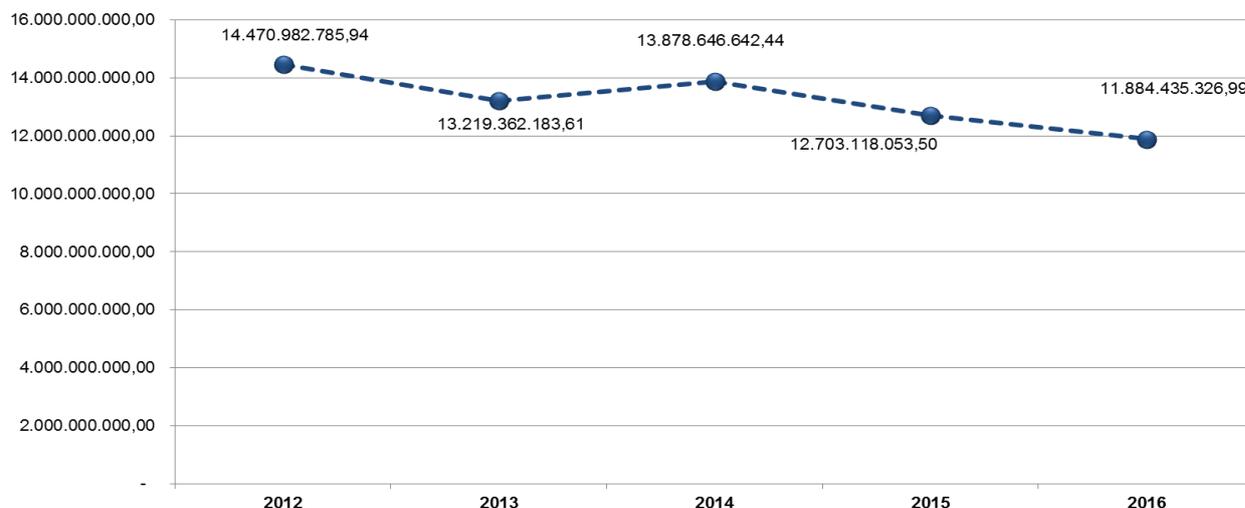


Gráfico 3.13 – Evolução da Receita Corrente Líquida (2012-2016). Fonte: Processos: TC 3068/2014, TC 6016/2015, TC 941/2016 e TC 00205/2017. Nota: RCL a preços constantes de dez/2016 (atualizados pelo IPCA-IBGE)

Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

Extrai-se que a RCL apresenta uma trajetória de queda real nos últimos cinco anos, passando de R\$14.150.832.308,44, em 2012, para R\$ 11.884.435.326,99 em 2016, representando uma queda real de 16,02%. Já em relação ao exercício anterior (2015), a RCL de 2016 representou uma queda real de 7,23%. E, uma redução nominal de 0,56%.

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

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

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

O referido tema foi alvo de debates durante a apreciação das Contas do Governador de 2014 (Parecer Prévio TC 050/2015 – Plenário, Processo TC 6016/2015), que corroborou o entendimento de que as despesas de inativos e pensionistas dos demais Poderes e Órgãos sejam consideradas no Demonstrativo da Despesa com Pessoal do Poder Executivo estadual, na forma procedida em análises anteriores dos relatórios de gestão fiscal. Contudo, apontou a necessidade de que este Tribunal estabelecesse

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

Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

uma “regra de transição”, o que foi reiterado no Parecer Prévio TC 053/2016 – Plenário, constante no Processo TC 3532/2016, que trata das Contas do Governador de 2015.

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

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

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

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

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

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

Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

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

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

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

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

Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

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

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

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

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

¹⁹ LC 101/2000 - Art. 59. O Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, e o sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público, fiscalizarão o cumprimento das normas desta Lei Complementar, com ênfase no que se refere a:

(...)

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

(...)

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

Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

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

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

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

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

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

Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

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

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

Fonte: Processo TC 3139/2017 e Sigefes

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

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

Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

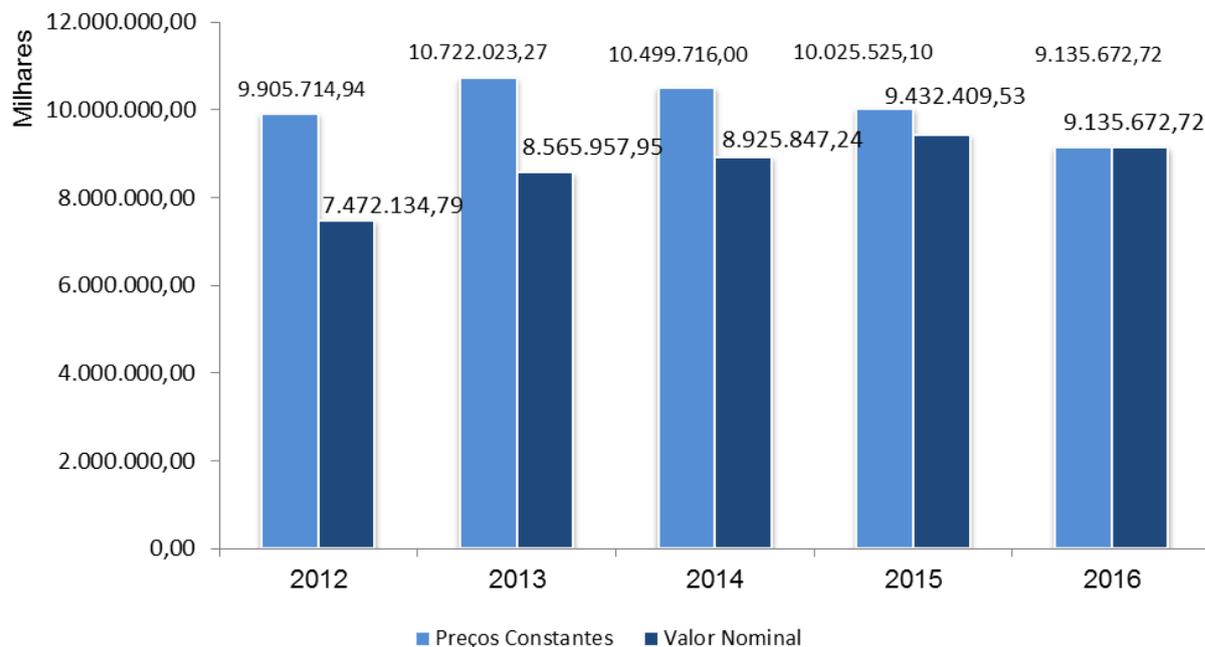


Gráfico 3.24 – Evolução das Receitas Líquidas de Impostos e Transferências Constitucionais (Em R\$ milhares)

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

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

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

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

A aplicação efetiva, conforme tabela a seguir:

Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

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

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

Fonte: Processo TC 3139/2017 e Sigefes

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

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

Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

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

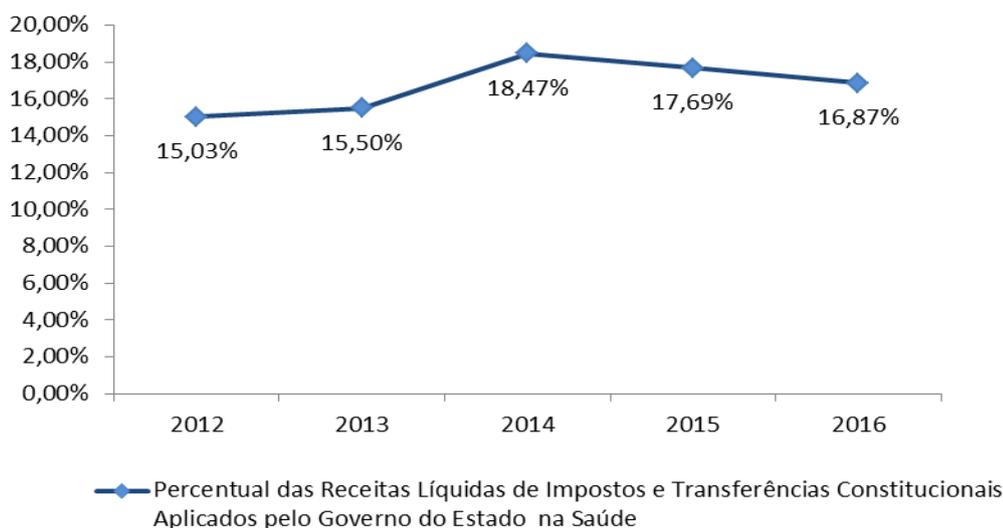


Gráfico 3.29 – Evolução Percentual da Aplicação na Saúde no Espírito Santo - 2012/2016
Fonte: Relatórios Técnicos das Contas do Governador do Estado do Espírito Santo – TCEES

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

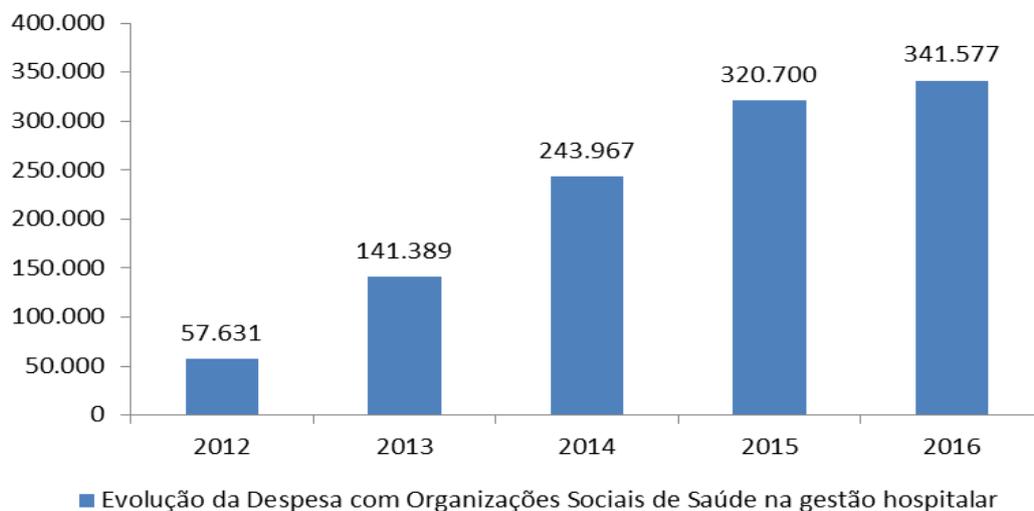


Gráfico 3.30 – Evolução das Despesas com Organizações Sociais de Saúde na Gestão Hospitalar – 2012/2016 (Em R\$ milhares)

Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

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

Observa-se, como destacado pela Comissão Técnica das Contas do Governador, que a despesa com o Hospital Estadual Central, entre os anos de 2012 e 2016, cresceu 41,45%, e a do Hospital Jayme dos Santos Neves, entre os anos de 2013 e 2016, cresceu 112,74%, conforme detalhado na Tabela a seguir.

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

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

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

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

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

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

Fonte: Processo TC 3139/2017 e Sigefes

Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

Quanto a Dívida Consolidada Líquida (DCL), que corresponde ao montante da Dívida Consolidada (DC) deduzido o saldo relativo aos haveres financeiros (disponibilidade de caixa e demais haveres financeiros), tem-se que os limites globais para a Dívida Consolidada dos entes da Federação foram fixados pelo Senado Federal, por meio da Resolução 40 de 2001. Conforme estabelecido no art. 3º, Inciso I, dessa Resolução, no caso dos estados, o montante total da DCL não poderá exceder a duas vezes a sua Receita Corrente Líquida.

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

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

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

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

Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

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

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

* Vencidos e não pagos

** Exceto precatórios

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

2.4 GESTÃO PREVIDENCIÁRIA

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

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

Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

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

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

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

Contudo, o trabalho possui algumas limitações que devem ser consideradas. O diagnóstico do Fundo Financeiro (subseção 4.4) utilizou basicamente os dados e informações do Processo 3131/2016, que envolveu 221 jurisdicionados, entre prefeituras, câmaras municipais, serviços autônomos de água e esgoto, institutos de previdência municipais e estadual, secretarias e órgãos dos poderes Executivo, Legislativo, Judiciário e do Ministério Público e o próprio Tribunal de Contas do Estado.

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

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

1. A política de aposentadoria dos servidores públicos anterior a Emenda Constitucional 20/1998 pode ser considerada como déficit da Previdência do Estado?

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

Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

2. O crescimento das remunerações das carreiras do Estado pode ser considerado como um fator propulsor da elevação do déficit do Fundo Financeiro?

2.4.1 Política Previdenciária do Estado do Espírito Santo

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

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

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

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

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

Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

poder público é responsável por complementar a diferença, sendo essa conhecido como “aporte”.

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

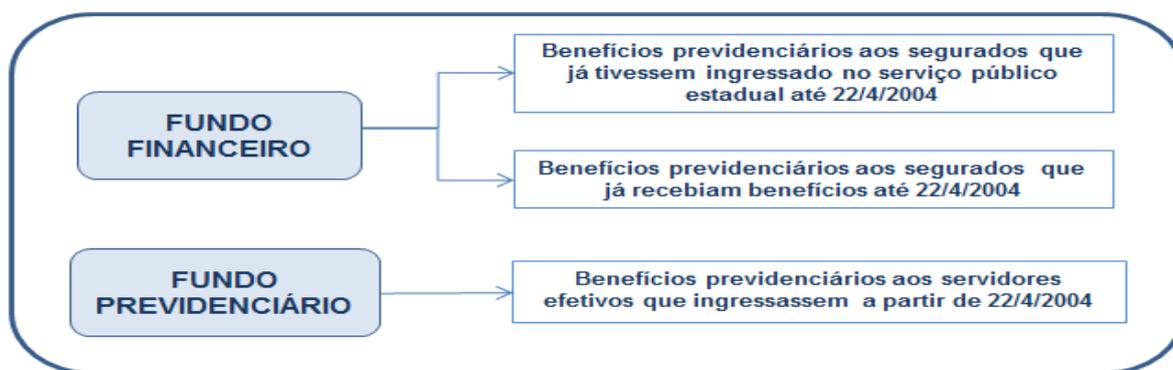


Figura 4.12 - Responsabilidade pelo custeio do sistema previdenciário e assistencial do Governo do Estado do Espírito Santo com base na LC 282/2004. Fonte: LC 282/2004. Elaboração: SecexPrevidência / TCEES

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

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

Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

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

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

Ainda existem os pagamentos que estão sendo realizados pela Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo (ALEES) dos beneficiários do extinto Instituto de Previdência dos Deputados Estaduais (IPDE) que foi criado pela Lei Estadual 2.247, de 21 de dezembro de 1966²⁵, e extinto conforme determinação da Lei Estadual 4.541, de 5 de agosto 1991. Essa lei transferiu a responsabilidade pelos benefícios, direitos e vantagens dos segurados vinculados ao IPDE à Assembleia Legislativa do Espírito Santo (Ales).

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

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

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

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

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

Art. 3º - Os ex-deputados que contem, no mínimo, 8 (oito) anos de mandato, poderão contribuir para IPDE, devendo pagar os 8 (oito) anos da carência necessária para o gozo dos benefícios, de uma só vez ou em 8 (oito) prestações mensais, na base do subsídio fixo em vigor na data dos pagamentos. O prazo para os atuais e ex-deputados requererem sua inscrição expira em um ano após a data desta lei.

Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

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

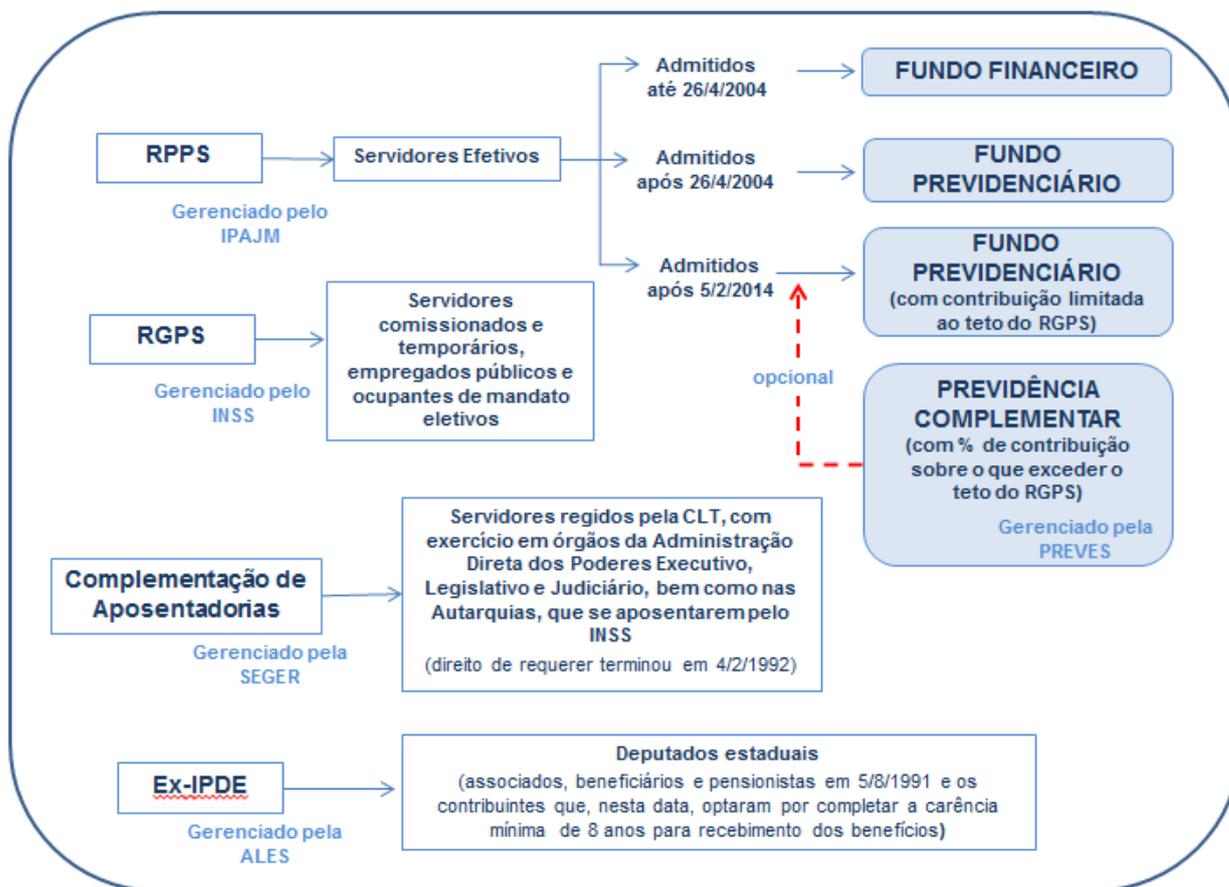


Figura 4.1 - Regimes previdenciários a que estão vinculados os servidores públicos estaduais

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

2.4.2 Aspectos Conceituais Relacionados ao Equilíbrio da Previdência

Basicamente o que se exige é o equilíbrio financeiro e atuarial, lastreado na parte final do art. 40 da CF e no art. 69 da LRF. E o art. 2º da Portaria do 403/2008 do MPS estabelece a diferença entre equilíbrio financeiro e equilíbrio atuarial nos seguintes termos:

Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

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

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

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

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

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

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

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

2.4.3 Histórico da Previdência dos Servidores Públicos

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

Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

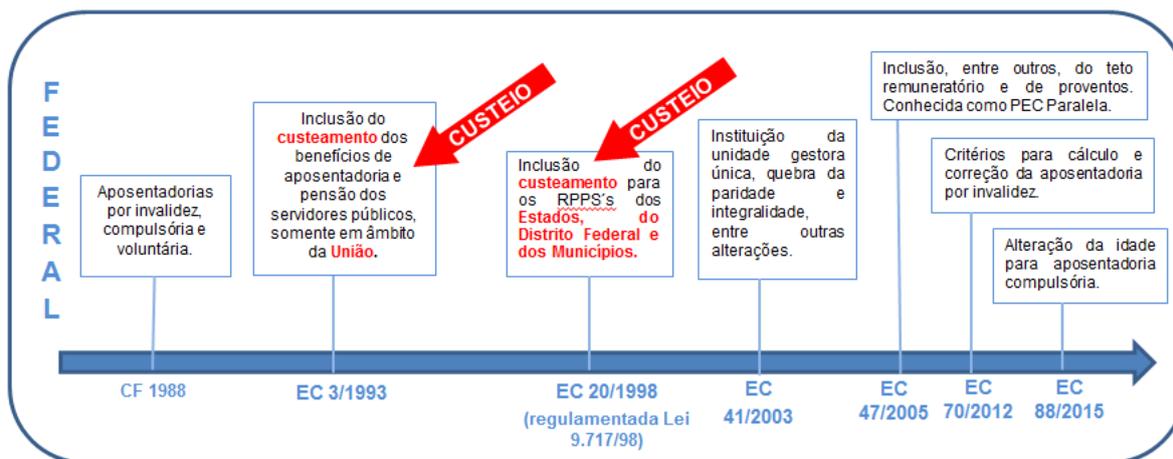


Figura 4.6 - Previdência social na CF/1988 e Emendas Constitucionais

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

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

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

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

Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

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

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

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

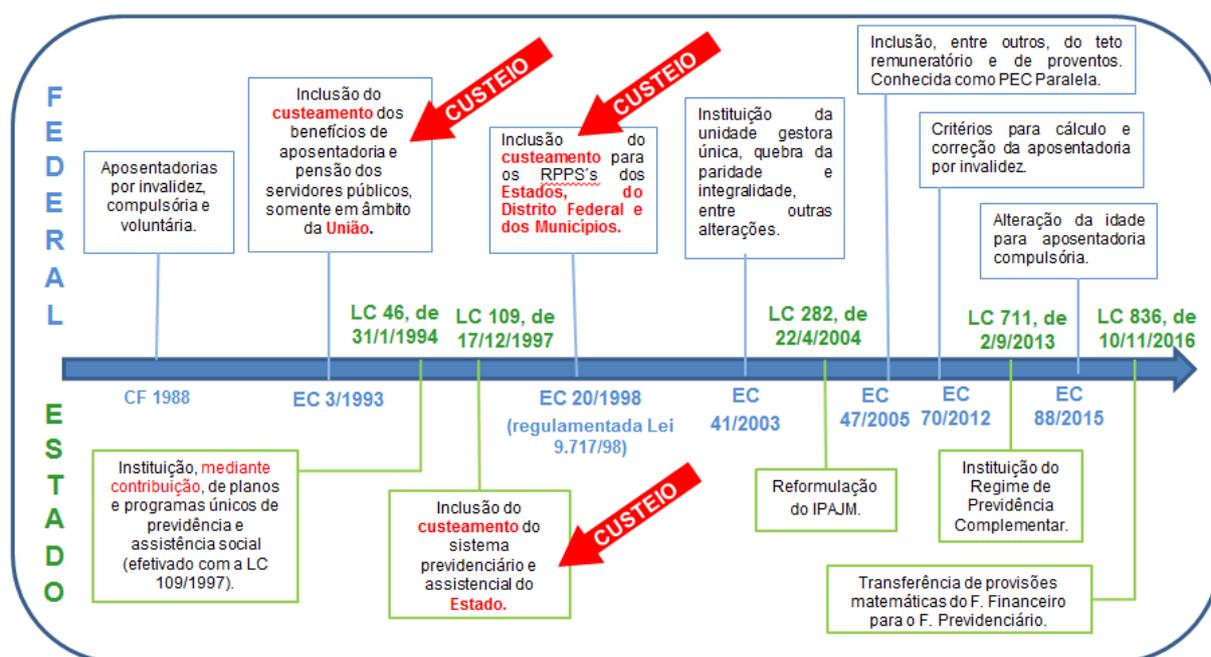


Figura 4.13 - Previdência social na CF/1988, Emendas Constitucionais e legislação estadual
 Fonte: CF/1988, EC 3/1993, EC 20/1988, EC 41/2003, EC 47/2005, EC 70/2012, EC 88/2015, LC 46/1994, LC 109/1997, LC 282/2004, LC 711/2013 e LC 836/2016
 Elaboração: SecexPrevidência / TCEES

Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Sugere-se seja **RECOMENDADO** ao Governo do Estado, por intermédio da Secretaria de Economia e Planejamento (SEP) e do IPAJM, que o registro

Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

orçamentário das aposentadorias concedidas até 16/12/1998 e das pensões decorrentes dessas aposentadorias não seja realizado na fonte de recursos vinculada no Fundo Financeiro, mas na fonte Tesouro, em atendimento ao art. 40 da Constituição Federal e ao parágrafo único do art. 8º da LRF.

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

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

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

O quadro a seguir feito pela Área Técnica indica as inconsistências

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

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

Elaboração: SecexPrevidência / TCEES

Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

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

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

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

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

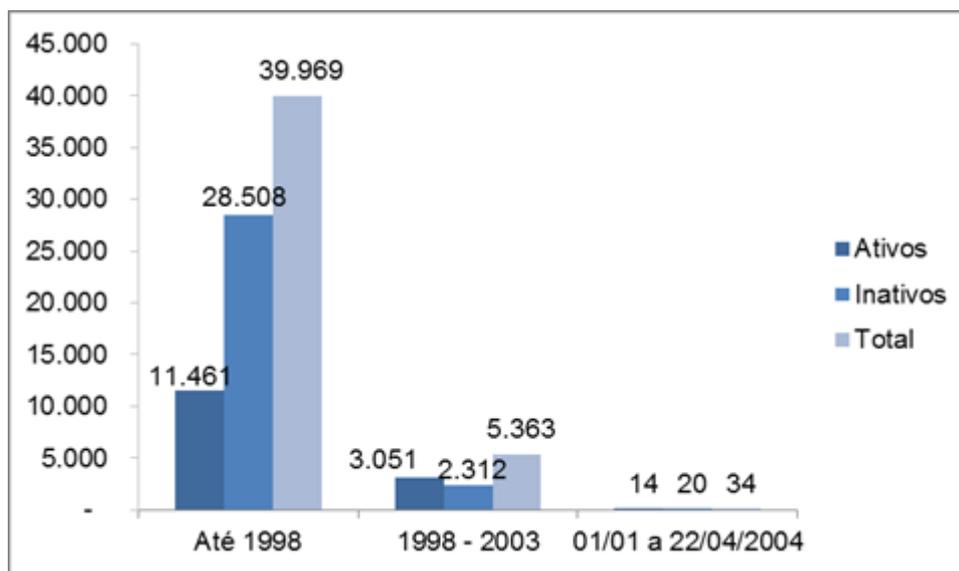
2.4.4 Diagnóstico do Fundo Financeiro

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

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

Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

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



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

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

Fonte: Processo TC 3131/2016

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

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

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

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

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

Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

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

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

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

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

Tabela 4.3 - Composição do Fundo Financeiro

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

Fonte: Processo TC 3131/2016

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

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

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

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

²⁷ Diferença entre as contribuições recolhidas e os benefícios pagos.

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

Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

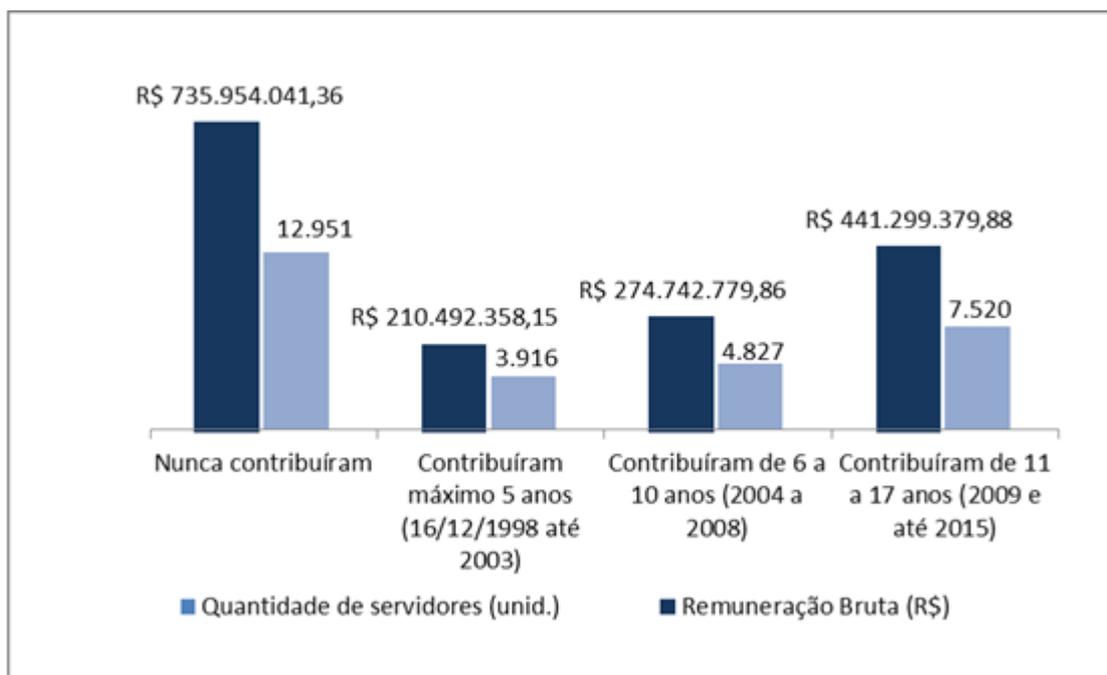


Gráfico 4.3 - Quantitativo de servidores (com posse anterior a 16/12/1998 e inatividade entre as datas apresentadas) e valores de remunerações brutas anuais (2015)
Fonte: Dados enviados pelo IPAJM. Processo TC 3131/2016

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

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

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

Fonte: Processo TC 3131/2016

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

Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

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

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

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

Fonte: Processo TC 3131/2016

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

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

Fonte: Processo TC 3131/2016

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

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

Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

Tabela 4.9 - Composição do Fundo Financeiro por Poder

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

Fonte: Processo TC 3131/2016

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

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

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

Fonte: Processo TC 3131/2016

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

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

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

Fonte: Processo TC 3131/2016

Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

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

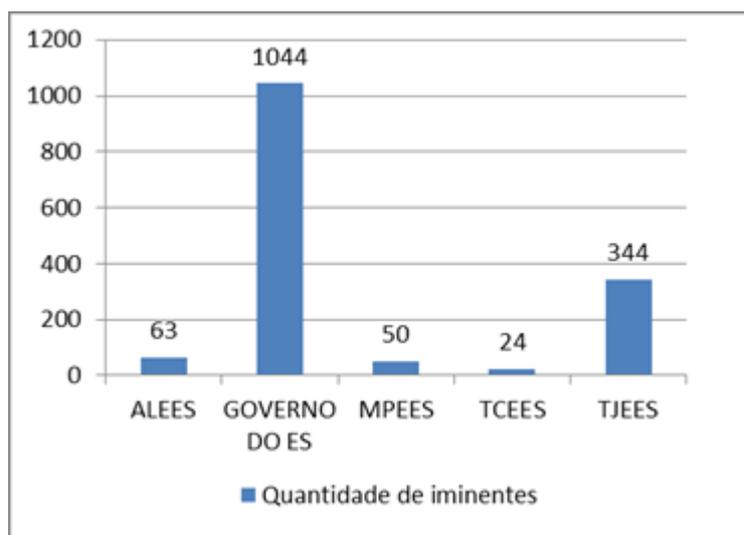


Gráfico 4.6 - Quantitativo de Iminentes por Poder
Fonte: Processo TC 3131/2016

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

Tabela 4.12 - Relação da remuneração média e quantitativo de iminentes

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

Fonte: Processo TC 3131/2016

Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

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

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

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

2.4.5 Elevação do Déficit Atuarial do Fundo Financeiro

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

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

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

Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

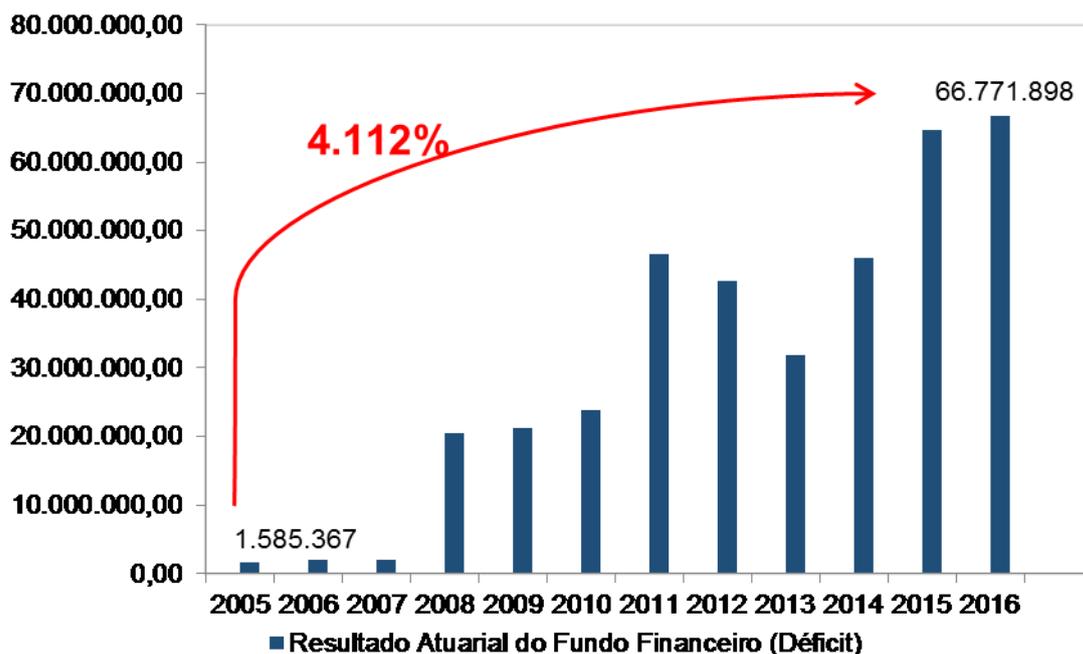


Gráfico 4.7 - Déficits atuariais históricos do Fundo Financeiro (atualizados pelo IPCA até dez/2016) – Em R\$ mil
Fonte: DRAA de 2005 a 2014 e Avaliações Atuariais de 2015 a 2017

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

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

Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

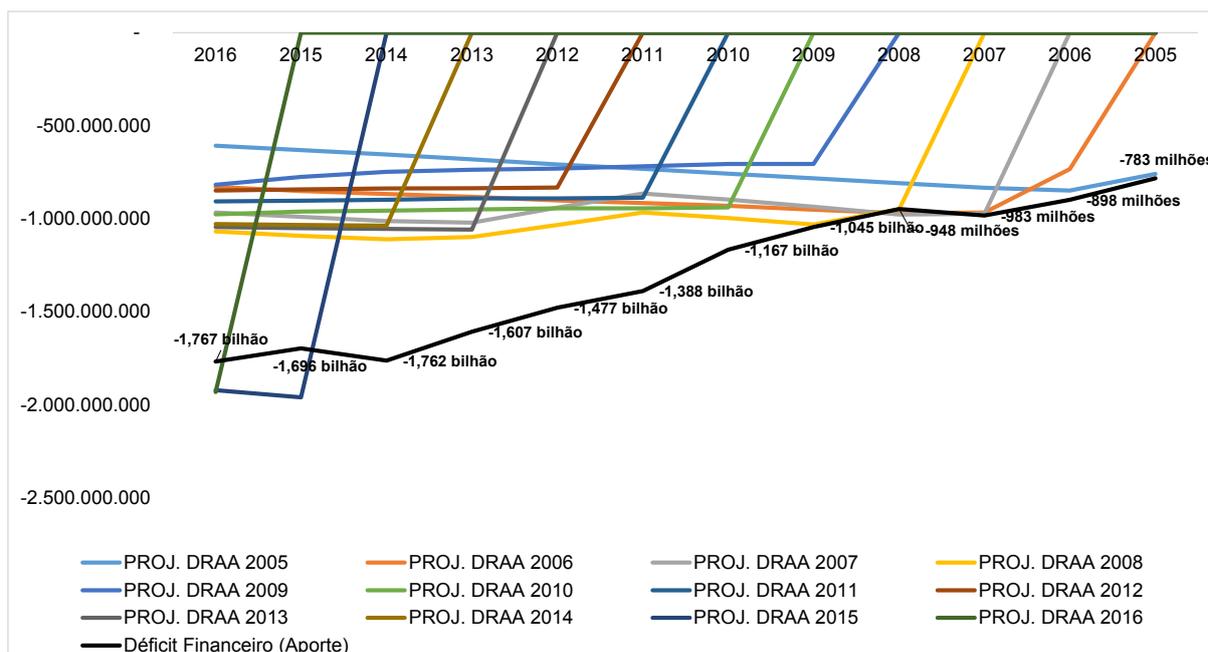


Gráfico 4.8 - Comparação das projeções dos resultados previdenciários com as coberturas das insuficiências financeiras - aportes (atualizados pelo IPCA até dez/2016)
 Fonte: DRAA de 2005 a 2014 e Avaliações Atuariais de 2015 a 2017

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

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

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

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

Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

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

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

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

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

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

Considerando a elevação do déficit sem a correspondente alteração das hipóteses financeiras e biométricas, bem como da base normativa e das estatísticas de segurados capazes de suportar essa elevação ao longo dos anos, sugere-se que seja **DETERMINADO** ao Governo do Estado, por intermédio do IPAJM, que na avaliação atuarial do exercício de 2017, seja realizado um estudo acerca da constituição de fundo previdencial para oscilação de risco do Fundo Financeiro, nos termos do art. 2º, XIII, da Portaria MPS 403/2008.

Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

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

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

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

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

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

Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

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

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

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

Fonte: Processo 3131/2016

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

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

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

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

Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

40 da Constituição Federal; art. 16, I e II, art. 17, §1º, art. 24, §1º, art. 69 da Lei de Responsabilidade Fiscal; art. 2º, 9º e 10 da Lei Complementar Estadual 312/2004).

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

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

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

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

Nesta determinação, que também acato, há uma exigência de que seja feito um planejamento das medidas que devem ser tomadas no curto e no médio prazo. Não há

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

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

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

II - expansão quantitativa do atendimento e dos serviços prestados;

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

Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

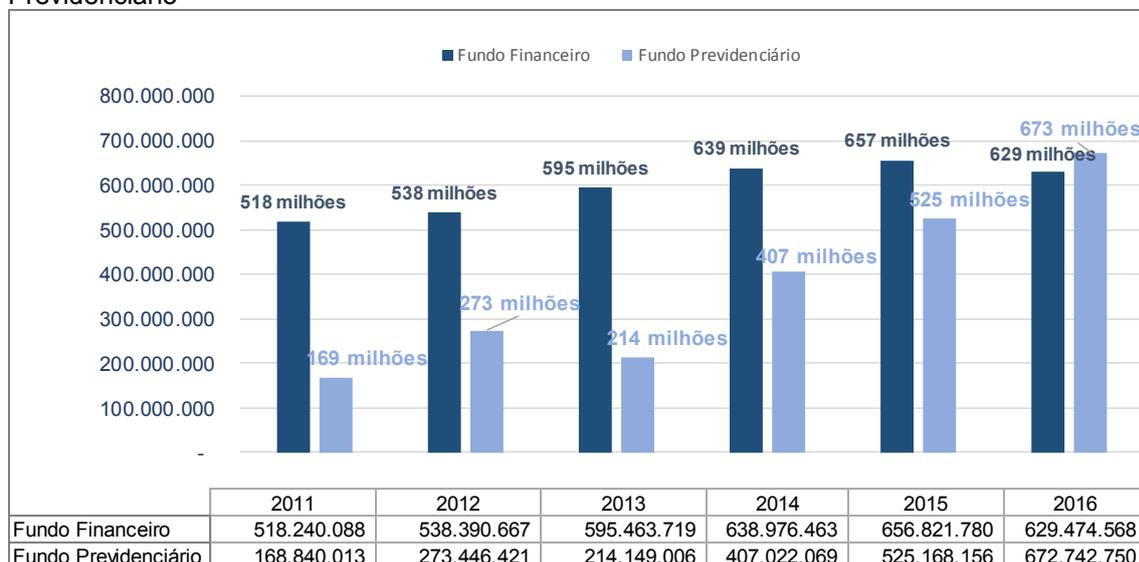
dúvida que o quadro atuarial demonstra uma situação muito grave para o Estado do Espírito Santo em termos de gastos com pessoal, especialmente de pessoal inativo, sendo que a situação tende a se agravar até o ano de 2030 perdurando nos anos seguintes. Tornam-se necessárias medidas em defesa do estado e que evitem situações semelhantes a outros que estão com vários meses de salários e proventos atrasados, além da paralisia em serviços públicos essenciais.

2.4.6 Equilíbrio Financeiro – Avaliação de Curto Prazo

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

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

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

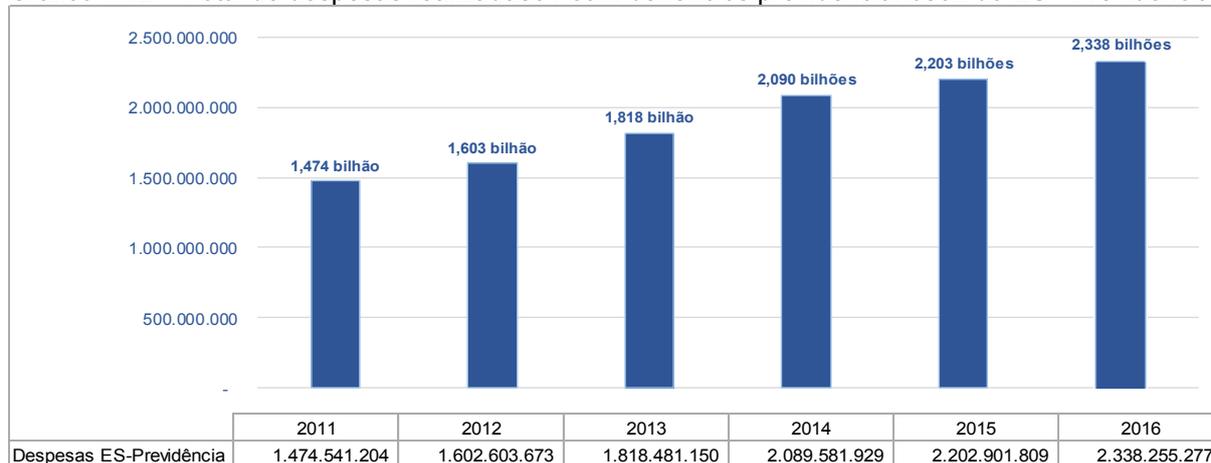


Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

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

A seguir gráfico com as despesas realizadas no fundo financeiro.

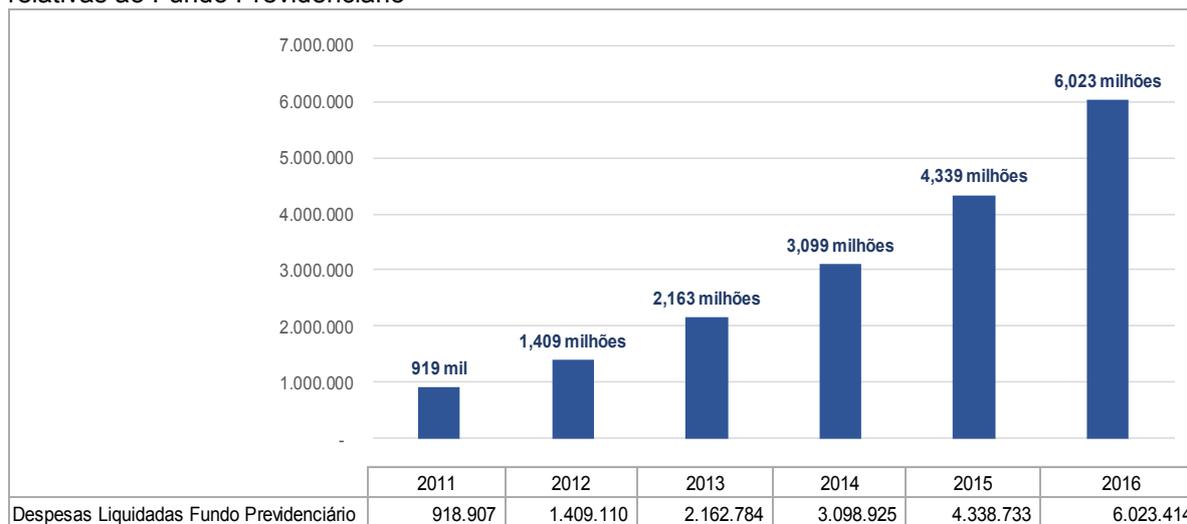
Gráfico 4.12 – Total de despesas realizadas³¹ com benefícios previdenciários³² do ES - Previdência



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

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

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



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

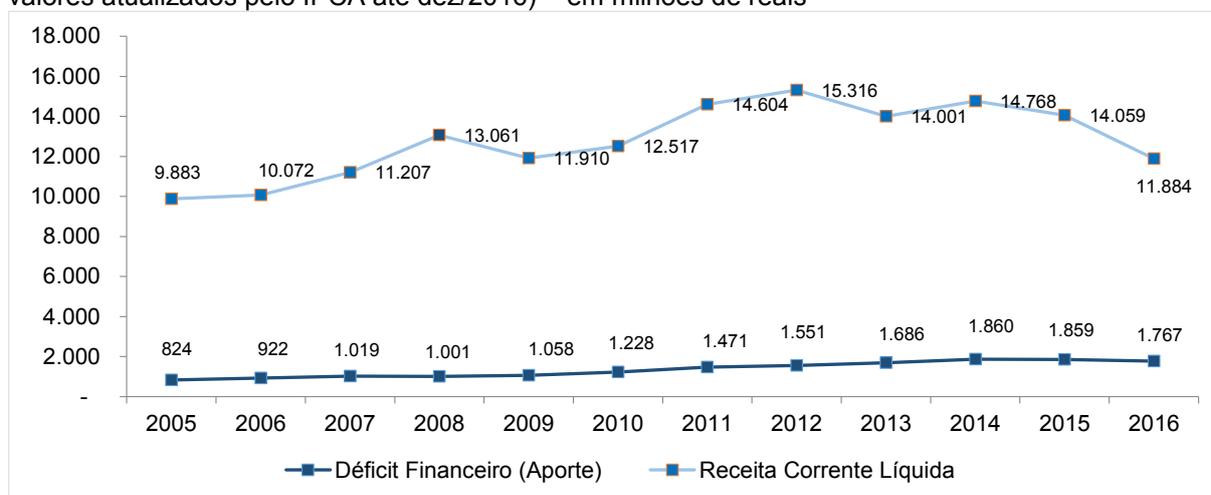
³² Benefícios previdenciários previstos na LC 282/2004: aposentadoria, pensões e auxílio-reclusão.

Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

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

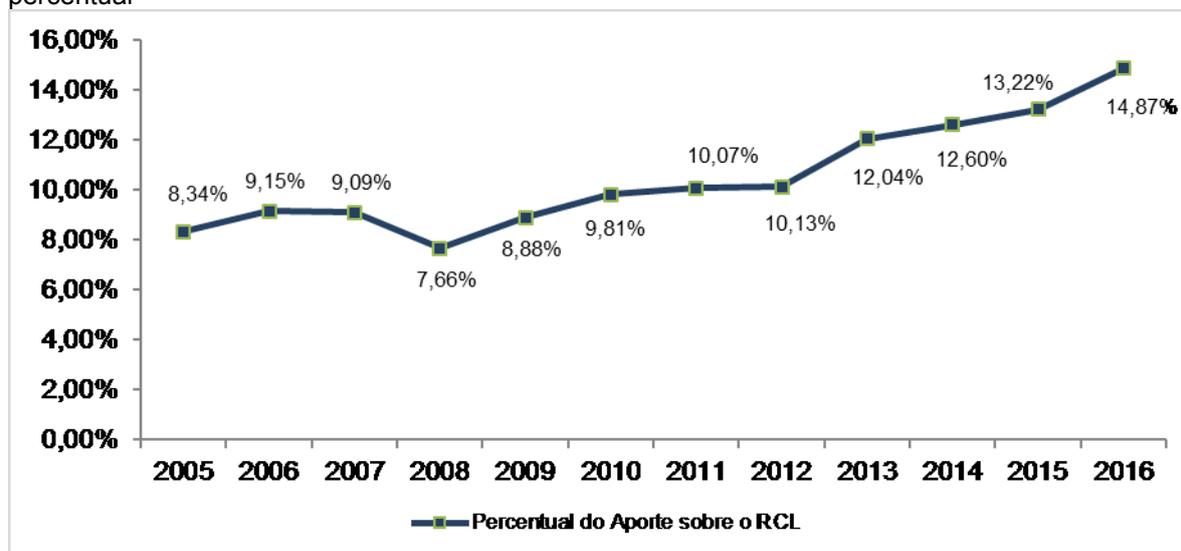
No caso do fundo financeiro as despesas são complementadas pelo aporte. No quadro a seguir está demonstrado o crescimento do aporte nos últimos anos, bem como os valores da Receita Corrente Líquida (RCL) desde o ano de 2005. E no outro quadro há o comparativo entre o aporte a RCL.

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



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

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



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

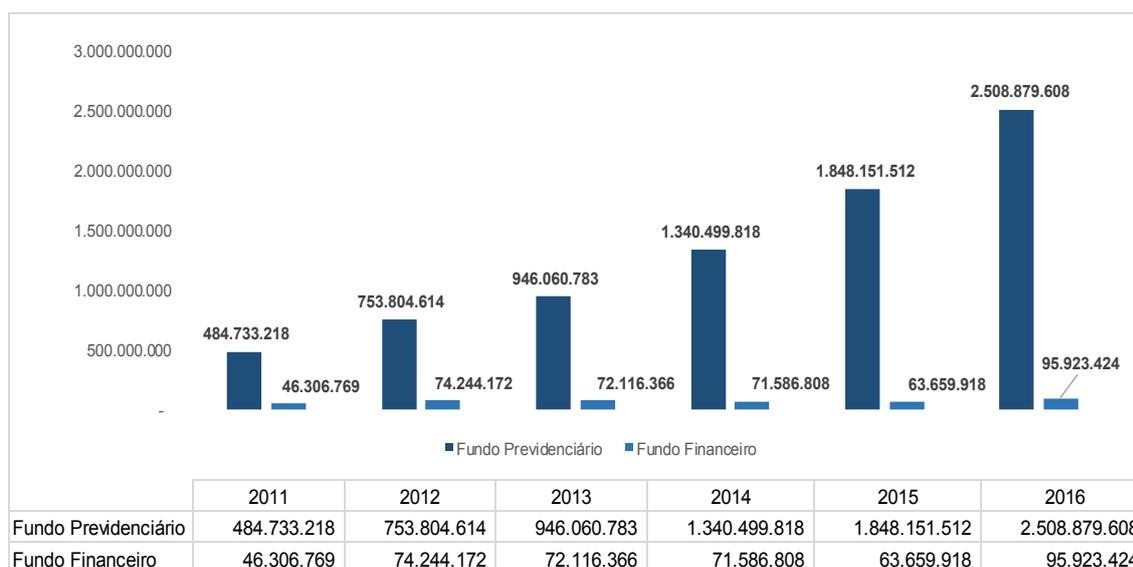
Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

pelo IPAJM
Elaboração: SecexPrevidência./TCEES

O aumento considerável do aporte em relação a Receita Corrente Líquida (RCL) é algo muito preocupante. O aporte não tem uma simples tendência de alta, ele subirá sim e muito até o pico previsto no ano de 2030. Já a RCL está em tendência de baixa e somente voltará a crescer com a recuperação da economia, que é algo muito esperado, mas não é garantido.

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

Gráfico 4.24 – Evolução das Disponibilidades Financeiras, segregadas por Fundos



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

O que este gráfico demonstra é aquilo que já era esperado: o fundo previdenciário encontra-se em ascendente capitalização. Isso tem vários motivos dentre os quais é possível citar: desde que foram criadas as contribuições do servidor e patronal são depositadas no fundo sem poder ser usadas para pagar benefícios de servidores que não sejam do fundo previdenciário, o grupo de servidores do fundo previdenciário é

Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

mais jovem e segue as regras permanentes do art. 40 da CF que são mais rigorosas para a aposentadoria, a alíquota patronal de 22% está superestimada etc.

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

2.4.7 Equilíbrio Atuarial – Avaliação de Longo Prazo

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

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

Para que nessas situações possa se prever qual será o custo que deve ser bancado (prêmio no seguro, mensalidade de um plano de saúde ou contribuição previdenciária) existe algo chamado cálculo atuarial, que irá então a partir de várias premissas (tábua

Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

de mortalidade por exemplo) definir quais serão as reservas necessárias (e como elas serão constituídas) para que o plano tenha equilíbrio financeiro e atuarial.

E há outro detalhe, nesses cálculos muito embora também ocorra uma preocupação com o curto e médio prazos, a prioridade é planejar o longo prazo, pois com o avançar da idade das pessoas a possibilidade do plano arcar com despesas é bem maior e precisa estar previsto.

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

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

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

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

Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

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

No caso do fundo financeiro o último cálculo atuarial elaborado resulta em um déficit atuarial de R\$ 66.771.898.121,25. Na realidade esse é o valor que o IPAJM deveria ter em investimentos para então poder pagar os benefícios de todos os integrantes atuais do referido fundo até o final de suas vidas e também da dos pensionistas, sem a necessidade de novos aportes, apenas continuando a recolher as contribuições previdenciárias. Caso fizesse isso, seria considerado um fundo capitalizado. Entretanto, como foi feita uma segregação de massas em 2004 a exigência de capitalização existe para o fundo previdenciário e não para o fundo financeiro.

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

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

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

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

Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

Logo depois da tabela abaixo está transcrita a “Tabela 4.29 - Projeções previdenciárias do Fundo Previdenciário” e nela constata-se, ao contrário do fundo financeiro, um fundo plenamente capitalizado durante todo o período. Apenas com o governo estadual respeitando as premissas básicas do fundo previdenciário, que é a de recolher integralmente as suas contribuições para o fundo e não utilizar os recursos aplicados para pagamentos alheios às suas finalidades, o referido fundo continuará capitalizado sempre.

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

Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

Tabela 4.28 - Projeções previdenciárias do Fundo Financeiro

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

Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

Tabela 4.29 - Projeções previdenciárias do Fundo Previdenciário

Exercício	Receitas Previdenciárias (a)	Despesas Previdenciárias (b)	Resultado Previdenciário (c = a - b)	Saldo Financeiro do Exercício (d = "d" exercício anterior + c)
2015	-	-	-	1.851.079.477
2016	471.806.748	25.170.952	446.635.795	2.297.715.272
2017	502.123.600	28.379.814	473.743.787	2.771.459.059
2018	531.663.412	31.807.445	499.855.967	3.271.315.026
2019	562.776.097	35.436.335	527.339.762	3.798.654.788
2020	595.541.931	39.337.904	556.204.027	4.354.858.815
2021	632.488.856	43.116.049	589.372.806	4.944.231.621
2022	671.446.191	47.447.432	623.998.758	5.568.230.380
2023	712.520.434	51.708.747	660.811.687	6.229.042.067
2024	755.760.376	58.660.024	697.100.352	6.926.142.418
2025	800.971.610	73.745.474	727.226.135	7.653.368.554
2026	847.930.036	92.122.012	755.808.024	8.409.176.578
2027	896.893.816	102.109.266	794.784.550	9.203.961.128
2028	947.794.266	126.798.870	820.995.396	10.024.956.524
2029	1.000.326.739	150.827.415	849.499.324	10.874.455.848
2030	1.054.353.687	183.379.172	870.974.515	11.745.430.362
2031	1.109.582.264	220.171.546	889.410.717	12.634.841.080
2032	1.165.552.640	270.467.623	895.085.018	13.529.926.098
2033	1.221.353.628	339.130.146	882.223.482	14.412.149.579
2034	1.276.597.023	402.041.258	874.555.765	15.286.705.344
2035	1.331.828.523	451.412.555	880.415.968	16.167.121.312
2036	1.387.609.060	495.616.099	891.992.961	17.059.114.273
2037	1.444.139.078	539.418.202	904.720.875	17.963.835.148
2038	1.501.469.390	583.441.131	918.028.259	18.881.863.408
2039	1.559.709.582	625.205.410	934.504.172	19.816.367.580
2040	1.619.054.804	664.557.681	954.497.122	20.770.864.702
2041	1.679.518.345	708.103.711	971.414.634	21.742.279.337
2042	1.741.172.110	747.310.670	993.861.440	22.736.140.777
2043	1.804.301.791	783.729.072	1.020.572.719	23.756.713.496
2044	1.868.985.734	823.291.476	1.045.694.259	24.802.407.755
2045	1.935.261.447	861.583.454	1.073.677.993	25.876.085.748
2046	2.003.310.999	898.275.880	1.105.035.119	26.981.120.867
2047	2.073.341.998	933.210.850	1.140.131.149	28.121.252.016
2048	2.145.609.300	965.386.790	1.180.222.510	29.301.474.526
2049	2.220.458.146	993.302.185	1.227.155.961	30.528.630.487
2050	2.298.269.942	1.017.943.838	1.280.326.104	31.808.956.591
2051	2.379.459.245	1.037.982.735	1.341.476.511	33.150.433.102
2052	2.464.334.785	1.059.104.894	1.405.229.891	34.555.662.993
2053	2.553.074.802	1.080.591.414	1.472.483.388	36.028.146.381
2054	2.645.889.585	1.102.449.672	1.543.439.913	37.571.586.294
2055	2.743.001.597	1.124.687.188	1.618.314.409	39.189.900.703
2056	2.844.646.199	1.147.311.635	1.697.334.564	40.887.235.266
2057	2.951.072.412	1.170.330.837	1.780.741.574	42.667.976.841
2058	3.062.543.730	1.193.752.775	1.868.790.955	44.536.767.796
2059	3.179.338.980	1.217.585.589	1.961.753.391	46.498.521.187
2060	3.301.753.229	1.241.837.582	2.059.915.647	48.558.436.834
2061	3.430.098.749	1.266.517.220	2.163.581.529	50.722.018.362
2062	3.564.706.044	1.291.633.142	2.273.072.902	52.995.091.264
2063	3.705.924.927	1.317.194.156	2.388.730.771	55.383.822.035
2064	3.854.125.673	1.343.209.247	2.510.916.426	57.894.738.461
2065	4.009.700.235	1.369.687.578	2.640.012.656	60.534.751.118
2066	4.173.063.532	1.396.638.498	2.776.425.034	63.311.176.152
2067	4.344.654.819	1.424.071.539	2.920.583.280	66.231.759.432
2068	4.524.939.133	1.451.996.425	3.072.942.709	69.304.702.141
2069	4.714.408.831	1.480.423.072	3.233.985.759	72.538.687.900
2070	4.913.585.215	1.509.361.598	3.404.223.617	75.942.911.517
2071	5.123.020.258	1.538.822.318	3.584.197.940	79.527.109.457
2072	5.343.298.434	1.568.815.756	3.774.482.678	83.301.592.135
2073	5.575.038.651	1.599.352.645	3.975.686.006	87.277.278.141
2074	5.818.896.310	1.630.443.933	4.188.452.377	91.465.730.518
2075	6.075.565.476	1.662.100.784	4.413.464.692	95.879.195.210
2076	6.345.781.191	1.694.334.589	4.651.446.602	100.530.641.812
2077	6.630.376.981	1.725.321.281	4.905.055.700	105.435.697.512
2078	6.930.180.385	1.758.751.928	5.171.428.457	110.607.125.968
2079	7.246.012.810	1.792.795.041	5.453.217.769	116.060.343.737
2080	7.578.799.530	1.827.462.946	5.751.336.584	121.811.680.321
2081	7.929.520.595	1.862.768.214	6.066.752.380	127.874.432.701
2082	8.299.214.102	1.898.723.668	6.400.490.434	134.278.923.135
2083	8.688.979.665	1.935.342.386	6.753.637.279	141.032.560.414
2084	9.099.982.088	1.972.637.707	7.127.344.380	148.159.904.794
2085	9.533.455.260	2.010.623.237	7.522.832.023	155.682.736.817
2086	9.990.706.290	2.049.312.854	7.941.393.436	163.624.130.253
2087	10.473.119.875	2.088.720.710	8.384.399.165	172.008.529.418
2088	10.982.162.946	2.128.861.244	8.853.301.702	180.861.831.119
2089	11.519.389.580	2.169.749.180	9.349.640.400	190.211.471.519
2090	12.086.446.215	2.211.399.538	9.875.046.678	200.086.518.197
TOTAL	275.001.791.964	76.766.353.245	198.235.438.720	-

Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

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

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

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

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

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

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

Portanto, cabe DETERMINAÇÃO ao Governo do Estado, por intermédio da Sefaz e do IPAJM, para que sejam realizadas por meio de estudo atuarial as projeções das Compensações Previdenciárias, contas redutoras das Provisões Matemáticas dos Benefícios Concedidos dos Planos Financeiro e Previdenciário, e que esses valores sejam devidamente evidenciadas no Balanço Patrimonial de 2017 e seguintes, a fim de que a informação contábil seja evidenciada da maneira mais adequada, em atenção aos Princípios da Competência e Oportunidade e ao art. 89 da Lei 4.320/64 e à Portaria MPS 403/2008.

Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

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

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

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

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

Foi apresentado a esta Corte de Contas documento protocolado sob o número 1496/2017 (juntado aos autos do Processo TC 1081/2017) documento com estudo atuarial assinado por técnico responsável da empresa ETAA – Escritório de Assessoria Atuarial S/S Ltda, contemplando estudos atuarias referentes a essas leis de complementação de benefícios. Entretanto, os fluxos foram estimados somente até o

Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

ano de 2057, totalizando 40 anos, sendo que a exigência é que o estudo atuarial contemple 75 anos. Os dados apresentados estão transcritos na Tabela 4.37.

Tabela 4.37 - Projeções previdenciárias das complementações de benefícios

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

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

Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

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

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

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

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

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

Portanto, sugere-se que seja DETERMINADO ao Governo do Estado, por intermédio da Seger e da Sefaz, com fulcro nos Princípios da Competência e Oportunidade bem como na Portaria MPS 403/2008, que (i) as projeções das complementações das aposentadorias e pensões considerem a mesma base temporal da avaliação atuarial anual, ou seja, sejam realizadas considerando um período de 75 anos; (ii) que os cálculos das provisões sejam realizados considerando também os benefícios a conceder, nos termos da legislação previdenciária aplicada a matéria; (iii) e que as informações enviadas ao atuário contemplem o total dos benefícios concedidos a título de aposentadorias complementares e pensões especiais, com o objetivo que esse passivo seja representado com maior fidedignidade no exercício de 2017 e seguintes.

Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

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

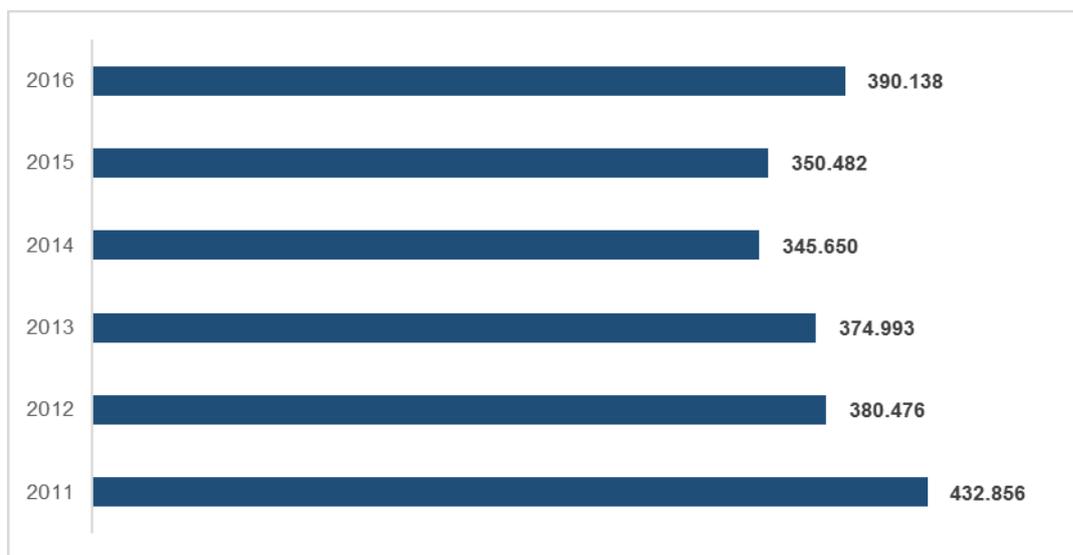


Gráfico 4.36 – Total das receitas de contribuições recolhidas pelos ex-deputados estaduais vinculados ao IPDE

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

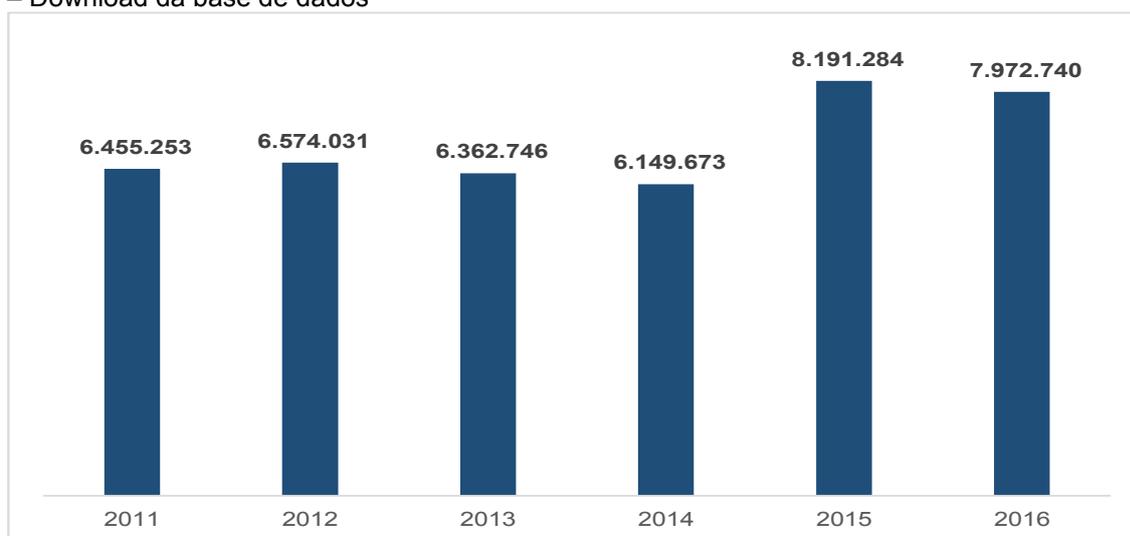


Gráfico 4.37 – Total de Despesas com as aposentadorias de ex-deputados estaduais

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

Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

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

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

2.4.8 Considerações Finais

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

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

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

Caberá ao poder público estadual estudar e tomar as medidas necessárias para que o Estado consiga nos próximos 20 anos pagar o aporte e não prejudicar os serviços públicos prestados e também os investimentos necessários. Falo em 20 anos, pois o

Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

pico de aporte deverá ser em 2031, mas depois teremos alguns anos que ainda o aporte será significativo.

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

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

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

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

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

Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

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

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

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

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

2.5 BALANÇO GERAL DO ESTADO

O Balanço Geral do Estado é composto pelas Demonstrações Contábeis Consolidadas, enumeradas pela Lei 4.320³³, de 17 de março de 1964, e pela Norma Brasileira de Contabilidade - NBC T 16.6, elaboradas em conformidade com a Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF) e com as

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

Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

orientações do Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público (MCASP), editado pela Secretaria do Tesouro Nacional (Portaria STN 634/2013).

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

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

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

Foi constatada pela Comissão Técnica inconsistências durante a análise do Balanço Geral: subavaliação do investimento do Estado na Companhia Espírito Santense de Saneamento - Cesan (vide subseção 5.4.5.1); intempestividade no reconhecimento de ativos do Fundapsocial (vide subseção 5.4.5.2); e registro de valores indevidos na conta Patrimônio Social (vide subseção 5.4.5.3). As inconsistências relatadas não se configuraram em distorções relevantes nos saldos das demonstrações contábeis consolidadas ou foram regularizadas durante o ano de 2017, após submissão ao Governo. As situações foram esclarecidas, sujeitando-se à futura ação fiscalizatória por esta Corte de Contas (vide subseções 5.4.5.1, 5.4.5.2 e 5.4.5.3).

Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

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

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

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

E assim, concluiu:

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

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

Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

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

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

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

Por fim, a Comissão Técnica considerou que as demonstrações que compõem o Balanço Geral Consolidado do Estado representam, nos aspectos relevantes abordados, a situação patrimonial e os resultados financeiro e orçamentário no exercício de 2016.

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

Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner**2.6 MONITORAMENTO DAS DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO PARECER PRÉVIO DO EXERCÍCIO DE 2015**

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

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

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

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

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

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

Item do Parecer Prévio TC	Resultado
Item 2.1.1 – Determinação	Atendeu
Item 2.1.2 – Determinação	Suspenso pelo recurso*
Item 2.1.3 – Determinação	Suspenso pelo recurso*
Item 2.2.1 – Determinação	Suspenso pelo recurso*
Item 2.2.2 – Determinação	Suspenso pelo recurso*
Item 2.2.3 – Determinação	Não atendeu. Nova determinação
Item 2.2.4 – Determinação	Atendeu
Item 2.2.5 – Determinação	Monitoramento prejudicado. Nova determinação.

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

Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

Item 2.2.6 – Determinação	Atendeu parcialmente. Nova determinação
Item 2.2.7 – Determinação	Atendeu parcialmente. Nova determinação
Item 2.2.8 – Determinação	Não atendeu. Nova determinação.
Item 2.2.9 – Determinação	Suspenso pelo recurso*
Item 2.2.10 – Determinação	Atendeu. Nova determinação
Item 2.2.11 – Determinação	Suspenso pelo recurso*
Item 2.2.12 – Determinação	Atendeu parcialmente. Nova determinação
Item 2.2.13 – Determinação	Suspenso pelo recurso*
Item 2.2.14 – Determinação	Não monitorável
Item 2.3.1 – Determinação	Suspenso pelo recurso*
Item 2.3.2 – Determinação	Suspenso pelo recurso*
Item 2.4.1 – Determinação	Atendeu
Item 3.3.1.1.1 – Recomendação	Atendeu
Item 3.3.1.1.2 – Recomendação	Não monitorável
Item 3.3.1.1.3 – Recomendação	Suspenso pelo recurso*
Item 3.3.1.1.4 – Recomendação	Atendeu
Item 3.3.1.1.5 – Recomendação	Atendeu
Item 3.3.1.1.6 – Recomendação	Atendeu
Item 3.3.1.1.7 – Recomendação	Atendeu
Item 3.3.1.1.8 – Recomendação	Suspenso pelo recurso*
Item 3.3.1.1.9 – Recomendação	Atendeu
Item 3.3.1.1.10 – Recomendação	Suspenso pelo recurso*
Item 3.3.1.1.11 – Recomendação	Atendeu parcialmente. Nova determinação
Item 3.3.1.1.12 – Recomendação	Atendeu
Item 3.3.1.1.13 – Recomendação	Atendeu parcialmente. Nova determinação
Item 3.3.1.1.14 – Recomendação	Atendeu
Item 3.3.1.1.15 – Recomendação	Atendeu
Item 3.3.1.1.16 – Recomendação	Atendeu
Item 3.3.1.1.17 – Recomendação	Atendeu
Item 3.3.1.1.18 – Recomendação	Atendeu
Item 3.3.1.1.19 – Recomendação	Suspenso pelo recurso*
Item 3.3.1.1.20 – Recomendação	Atendeu
Item 3.3.1.1.21 – Recomendação	Suspenso pelo recurso*
Item 3.3.1.1.22 – Recomendação	Atendeu parcialmente. Nova determinação
Item 3.3.1.2.1 – Recomendação	Suspenso pelo recurso*. Não atendeu.
Item 3.3.1.2.2 – Recomendação	Atendeu
Item 3.3.1.2.3 – Recomendação	Atendeu
Item 3.3.1.3.1 - Recomendação	Atendeu parcialmente
Item 3.3.1.3.2.1 – Recomendação	Atendeu
Item 3.3.1.3.2.2 – Recomendação	Atendeu parcialmente
Item 3.3.1.3.3.1 – Recomendação	Atendeu
Item 3.3.1.3.3.2 – Recomendação	Atendeu parcialmente
Item 3.3.1.3.4.1 – Recomendação	Atendeu parcialmente
Item 3.3.1.3.4.2 – Recomendação	Atendeu
Item 3.3.2.1.1 - Recomendação	Não monitorável nestes autos
Item 3.3.2.1.2 – Recomendação	Não monitorável nestes autos
Item 3.3.2.1.3 – Recomendação	Não monitorável nestes autos
Item 3.3.2.2.1 – Recomendação	Não monitorável nestes autos

Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

Item 3.3.2.2.2 – Recomendação	Não monitorável nestes autos
Item 3.3.3.1.1 – Recomendação	Não monitorável nestes autos
Item 3.3.3.1.2 – Recomendação	Não monitorável nestes autos
Item 3.3.4.1.1 – Recomendação	Não monitorável nestes autos
Item 3.3.5.1.1 – Recomendação	Não monitorável nestes autos
Item 3.3.5.2.1 – Recomendação	Não monitorável nestes autos

*Processo TC 6290/2016.

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

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

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

2.7 CONSIDERAÇÕES SOBRE O PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

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

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

Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

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

3 – Requer, outrossim:

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

3.2 – sejam realizadas fiscalizações com os seguintes escopos:

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

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

3.3 – seja adotado procedimento com o objetivo de que os Poderes Legislativo e Judiciário, e o Ministério Público Estadual manifestem-se quanto à exequibilidade dos prazos previstos na IN N° 041/2017;

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

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

Requeru ao final sobrestar o julgamento referente ao cômputo da despesa com inativos e pensionista originários da educação para o atingimento do percentual de 25% exigido pelo artigo 212 da Constituição Federal; que sejam realizadas fiscalizações referente ao Termo de Acordo INVEST-ES; que seja adotado procedimento com objetivo de que os Poderes possam manifestarem quanto a exequibilidade da IN N° 041/2017 e ainda que seja realizada a aferição quanto à variação expressiva nos saldos das contas que compõem as provisões matemáticas previdenciárias (IPAJM) – Este encontra-se previsto no rol das determinações (item 7.2.1.5 do RT449/2017) que também corroboro a determinação.

Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

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

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

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

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

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

Por fim, importante registrar que estamos diante de Prestação de Contas de alta complexidade, devido ao grande número de informações que devem ser prestadas. É comum a existência de inconsistências ou irregularidades. Além disso, muitas decisões já foram exaradas por esta Corte de Contas, algumas aguardando análise de recursos. Verifico, no entanto, que não há nestas contas irregularidades capazes de macular as contas do Governador ou mesmo de indicar ressalvas. Assim, entendo que este

Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

Tribunal de Contas deva emitir **PARECER PRÉVIO** recomendando à Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo a **APROVAÇÃO** das contas do Governador do Estado do Espírito Santo, relativas ao **exercício de 2016**.

3 DECISÃO

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

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

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

3.2.1 Relativamente à avaliação atuarial:

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

Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

políticas de pessoal sem perder de vista os limites de pessoal exigidos pela LRF – subseção 4.4.1.3;

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

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

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

Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

4.320/64, e em atenção às características qualitativas da informação contábil conforme prevê a NBC TSP que trata da estrutura conceitual para elaboração e divulgação de informação contábil de propósito geral pelas entidades do setor público – subseção 4.7.1;

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

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

3.2.1.7 Por intermédio do IPAJM, para que, em conjunto com o atuário, **adotem taxa de juros real compatível com as projeções macroeconômicas brasileiras e as efetivamente alcançadas pela gestão do RPPS na elaboração dos estudos atuariais do exercício de 2017 e seguintes**, com vistas a mitigar

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

Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

eventuais distorções na mensuração do equilíbrio financeiro e atuarial do Fundo Previdenciário, com fulcro no art. 40, caput, da Constituição Federal, na art. 69 da Lei de Responsabilidade Fiscal, no art. 1º, inciso I, da Lei Federal 9.717/98, nos artigos 57 e 58 da Lei Complementar Estadual 282/2004 e na Portaria MPS 403/2008 - - Relatório de Monitoramento 19/2017, Processo TC 1081/2017, subseção 2.8; e

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

3.2.2 Relativamente à gestão financeira, atuarial e previdenciária:

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

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

Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

art. 69 da Lei de Responsabilidade Fiscal; art. 2º, 9º e 10 da Lei Complementar Estadual 312/2004 – subseção 4.5.3.1, sendo que esse mesmo comando deve ser enviado, **mas como recomendação**, à Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo, ao Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo, ao Ministério Público do Estado do Espírito Santo, à Defensoria Pública do Estado do Espírito Santo e também ao próprio Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo³⁷.

3.2.3 Relativamente aos aspectos contábeis da Prestação de Contas:

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

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

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

3.2.4 Relativamente aos aspectos de instrumento de planejamento

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

Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

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

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

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

3.3.1 Relativamente à **avaliação atuarial**:

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

3.3.2 Relativamente à **gestão financeira, atuarial e previdenciária**:

3.3.2.1 Por intermédio do IPAJM, que **apresente a esta Corte de Contas um plano de ação no prazo de 120 dias, com vistas à implementação efetiva de uma gestão atuarial, inclusive com estrutura administrativa própria**, de forma a mitigar os riscos de uma gestão previdenciária com base em dados não consolidados, incompletos, inconsistentes e desatualizados, ocasionando uma mensuração e evidenciação inadequada do equilíbrio financeiro e atuarial, com fundamento no art. 40, caput, da Constituição Federal, art. 69 da Lei de Responsabilidade Fiscal, art. 1º, inciso I, da Lei Federal 9.717/98, artigos 57 e 58 da Lei Complementar Estadual 282/2004 e Portaria MPS nº. 403/2008 - subseção 4.5.2.4³⁹;

3.3.3 Por intermédio da Secretaria de Economia e Planejamento (SEP) e do IPAJM, que **o registro orçamentário das aposentadorias concedidas até 16/12/1998 e**

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

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

Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

das pensões decorrentes dessas aposentadorias não seja realizado na fonte de recursos vinculada no Fundo Financeiro, mas na fonte Tesouro, em atendimento ao art. 40 da Constituição Federal e ao parágrafo único do art. 8 da LRF – subseção 4.3.4;

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

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

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

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

3.3.7.1 Sedu (Secretaria de Estado da Educação)

3.3.7.1.1 Definir metas precisas e quantificáveis para cada indicador acompanhado;

Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

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

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

3.3.7.2 Sesa (Secretária de Estado da Saúde)

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

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

SESA	
Componente	Prática

Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

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

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

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

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

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

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

Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

contenção de gastos e melhor eficiência dos serviços públicos, propiciando que o Estado do Espírito Santo esteja mais preparado para enfrentar a crise fiscal que ainda pode perdurar pelos próximos anos.

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

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

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

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

3.7.2 Certificar o não cumprimento parcial ou total das 13 deliberações seguintes constantes do Parecer Prévio TC 053/2016 - Plenário, possibilitando a conclusão do monitoramento em vista de novos encaminhamentos da matéria: 2.2.3, 2.2.6, 2.2.7, 2.2.8, 2.2.12, 3.3.1.1.11, 3.3.1.1.13, 3.3.1.1.22, 3.3.1.2.1, 3.3.1.3.1,

Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

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

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

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

Vitória - ES, 14 de julho de 2017.

Domingos Augusto Taufner
Conselheiro Relator