



MINISTÉRIO
PÚBLICO
DE CONTAS
ESTADO DO
ESPÍRITO SANTO

Procuradoria-Geral de Contas

Parecer do Ministério Público de Contas 02589/2018-1

Processos: 04021/2018-9, 02256/2018-4, 08265/2017-6, 06937/2017-1, 06001/2017-7, 05788/2017-5, 03974/2017-5, 03310/2017-9, 03306/2017-2, 03305/2017-8, 02100/2017-8

Classificação: Prestação de Contas Anual de Governador

Exercício: 2017

Criação: 20/06/2018 15:40

Origem: GAPGC - Gabinete do Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal

EXCELENTÍSSIMO SENHOR CONSELHEIRO-RELATOR

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**, pelo Procurador abaixo subscrito, no uso de suas atribuições institucionais, com fulcro no art. 130 da Constituição Federal c/c art. 3º, II, da Lei Complementar nº. 451/2008, manifesta-se nos seguintes termos.

Analisa-se prestação de contas anual do **GOVERNADOR DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**, relativa ao exercício financeiro de 2017, sob responsabilidade de Paulo César Hartung Gomes, remetida a esse Tribunal de Contas para fins de emissão de parecer prévio, na forma do art. 71, inciso I, da Constituição Estadual c/c arts. 1º, inciso II, e 72, §§ 1º e 2º, da LC n. 621/2012.

A documentação foi examinada pela Comissão Técnica de Análise das Contas de Governo do Estado do Espírito Santo, instituída pela Portaria N n. 65/2017, a qual, por meio do Relatório Técnico 116/2018-8, sugeriu a emissão de parecer prévio favorável à aprovação das contas, bem assim a expedição de determinações e recomendações.

Ato contínuo, nos termos do art. 114 do RITCEES, vieram os autos ao Ministério Público de Contas para manifestação.

Pois bem.

O dever de prestar contas funda-se em preceito insculpido na Constituição Estadual, artigo 70, parágrafo único, que diz: "*Prestará contas qualquer pessoa física, jurídica ou entidade pública que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais o Estado ou os Municípios respondam, ou que, em nome destes, assumam obrigações de natureza pecuniária*", o que é uma exigência fundamental do regime republicano e do estado democrático de direito.

Dessa forma, o Administrador Público, no exercício das suas funções deve agir em conformidade com os princípios norteadores da Administração Pública, sujeitando-se à prestação de contas perante a sociedade, com vistas a garantir que os bens e rendas públicas sejam utilizados segundo sua

destinação.

A titularidade do controle externo, na forma do art. 71 da Constituição Federal, pertence ao Poder Legislativo que o exercerá com o auxílio do Tribunal de Contas.

Nos termos do art. 56, inciso XI, da Constituição do Estado do Espírito Santo compete exclusivamente à Assembleia Legislativa “*julgar as contas prestadas pelo Governador e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo*”. Ao Tribunal de Contas cabe auxiliá-la nesse mister, emitindo o respectivo parecer prévio, consoante art. 71, inciso I, da Constituição Estadual.

Na análise das contas anuais prestadas pelo Governador verifica-se a sua conduta no exercício das funções políticas de planejamento, organização, direção e controle das políticas públicas, é dizer, as contas de governo propiciam uma avaliação “macro” das ações governamentais, que se reflete no resultado da gestão orçamentária, financeira e patrimonial do ente político, conforme se denota do seguinte julgado do Colendo Superior Tribunal de Justiça:

O conteúdo das contas globais prestadas pelo Chefe do Executivo é diverso do conteúdo das contas dos administradores e gestores de recurso público. As primeiras demonstram o retrato da situação das finanças da unidade federativa (União, Estados, DF e Municípios). Revelam o cumprir do orçamento, dos planos de governo, dos programas governamentais, demonstram os níveis de endividamento, o atender aos limites de gastos mínimo e máximo previstos no ordenamento para saúde, educação, gastos com pessoal. Consubstanciam-se, enfim, nos Balanços Gerais prescritos pela Lei nº. 4.320/64. Por isso, é que se submetem ao parecer prévio do Tribunal de Contas e ao julgamento pelo Parlamento (art. 71, I, c.c. 49, IX da CF/88) (RMS 11060/GO, 2ªT., Min. Rel. Laurita Vaz, 16/04/2002).

Observa-se, portanto, que se cuida de um sistema especial em que o Governador não presta as contas unicamente como chefe do Poder Executivo, mas como responsável geral pela execução orçamentária do Estado.

Segundo o § 3º do art. 105 do RITCEES, a composição das contas do Governador do Estado, “*observada a legislação pertinente, consiste no Balanço Geral do Estado e nos demais documentos e informações exigidos em ato normativo do Tribunal*”.

No caso vertente, a Comissão Técnica de Análise das contas de Governo do Estado do Espírito Santo não se limitou à análise das formalidades legais das documentações acima referidas (exame de conformidade), mas também procedeu ao exame de desempenho das contas, levando-se em consideração aspectos de eficácia, eficiência, efetividade e economicidade das ações governamentais atinando, especialmente, para as metas e prioridades definidas nas leis orçamentárias.

O relatório técnico constante dos autos fornece aos parlamentares amplos subsídios para avaliar todos os aspectos relevantes às ações governamentais efetivadas no exercício de 2017, permitindo-lhes conhecer, com profundidade, a atual situação financeira, orçamentária e patrimonial do Estado do Espírito Santo.

Nesse contexto, para não incorrer em repetições desnecessárias, expõe-se nesta manifestação breves considerações sobre os pontos mais relevantes da prestação de contas *sub examine*.

1. No tocante ao planejamento, orçamento e gestão fiscal a Unidade Técnica externou as seguintes constatações.

Em apreciação à **Lei de Diretrizes Orçamentárias[1]** e à **Lei Orçamentária Anual[2]**, cuja análise das leis ocorreu no bojo do TC-3310/2017, identificou-se inconsistências na LDO que estão sendo monitoradas por esse tribunal e duas irregularidades que foram corrigidas na LDO-2018; em relação a LOA embora não tenha havido ressalvas ou irregularidades nos itens avaliados, o Acórdão TC 325/2017 (TC-5948/2016) proferiu determinação[3] a ser observada quando da elaboração da LOA de 2018, devendo também ser objeto de monitoramento por esse tribunal.

No que pertine à **gestão orçamentária**, atestou a equipe técnica o cumprimento dos limites definidos na Lei Orçamentária Anual quanto à abertura de créditos suplementares; ainda, observa-se, durante o exercício de 2017, a abertura de créditos adicionais especiais em conformidade com a Lei n. 4.320/1964; não havendo registro, todavia, da abertura de créditos extraordinários.

Ademais, cabível aludir que a execução orçamentária vem sendo afetada pelo registro indevido, pelo Poder Executivo, dos recursos para cobertura do déficit financeiro do RPPS, já objeto de determinação no Processo TC n. 2397/2015[4] e no Processo TC n. 3532/2016[5], que está suspensa, contudo, em razão da interposição de recurso de reconsideração TC n. 6290/2016.

Quanto à **gestão fiscal e limites constitucionais**, constatou-se que os Resultados Primário e Nominal apurados enquadram-se dentro do parâmetro estabelecido pela Meta Fiscal.

Ao mesmo tempo, verifica-se o cumprimento aos limites estabelecidos em lei, em especial, aqueles referentes às **despesas com pessoal**, nos moldes do art. 19, inciso II; art. 20, inciso II, alíneas “a” a “d”; e 22, parágrafo único, da LRF (45,16% - Poder Executivo; 1,23% - Poder Legislativo; 5,71% - Poder Judiciário; 0,82% - Tribunal de Contas; 1,72% - Ministério Público; 54,65% - Ente Federativo), havendo registro de contratação de **operação de crédito** e de concessão de **garantias** dentro dos percentuais estabelecidos pelo ordenamento jurídico (art. 167, inciso III, da CF; arts. 35; 40, § 1º; e 55, inciso I, alínea “c”, da LRF e arts. 7º, inciso I, e 9º da Resolução do Senado Federal nº 43/2001); estando, também evidenciado que a **dívida consolidada líquida** não extrapolou o limite de 200% estabelecido no art. 3º, inciso I, da Resolução do Senado Federal n. 40/2001 e que houve cumprimento às vedações constantes nos **arts. 42 e 44 da LC n. 101/2000**[6].

Outrossim, denota-se do Relatório Técnico a aplicação de **27,69%** das receitas de imposto e transferências constitucionais na **manutenção e desenvolvimento do ensino**, em atenção ao art. 212, caput, da CF; **66,33%** das transferências **de recursos do FUNDEB na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica e fundamental**, cumprindo, assim, com a determinação do art. 60, inciso XII, da ADCT e art. 22, “caput”, da Lei n. 11.494/2007; e **18,24%** de despesas próprias em **ações e serviços públicos de saúde**, atendendo, portanto, o disposto no artigo 198, § 3º, CF c/c art. 6º da LC n. 141/2012.

Não obstante, registra-se o entendimento equivocado desse egrégio Tribunal de Contas[7] no tocante à metodologia de cálculo da despesa com pessoal dos Poderes e Órgãos Estaduais, no sentido de se permitir que as despesas de inativos e pensionistas dos Poderes Legislativo, Judiciário, Ministério Público Estadual e Tribunal de Contas sejam computados no Demonstrativo da Despesa com Pessoal do Poder Executivo, o que contraria o disposto nos arts. 18 e seguintes da LRF.

Igualmente desacertado é o normativo contido no artigo 21, parágrafo 4º, da Resolução TC nº 238 de 15/05/2012, o qual permite no cômputo na apuração das despesas com a manutenção e desenvolvimento do ensino despesa com repasse para cobertura de déficit financeiro do Regime Próprio de Previdência Social relativo aos servidores da educação, que no exercício em exame alcançou o montante de R\$ 717.958.661,60.

Dado esse descompasso entre o disposto na lei e a interpretação desse Tribunal de Contas, ressalta-se, pela pertinência e oportunidade, a sugestão da Comissão Técnica para estabelecimento de uma regra de transição acatada nos TC-6016/2015 e no TC-3532/2016, que ensejaram no processo TC-9702/2016, conforme segue:

A inclusão do Aporte para cobertura do déficit financeiro do RPPS, referente aos inativos e pensionistas originários da educação, nas despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, para fins de cumprimento do limite mínimo constitucional do Governo do Estado, foi discutida durante a apreciação das Contas do Governador de 2014 (Parecer Prévio TC 50/2015 – Plenário, Processo TC 6016/2015), tendo sido ratificada a regra contida no artigo 21, § 4º, da Resolução TC 238/2012, computando o Aporte para cobertura do déficit financeiro do RPPS, relativo aos inativos e pensionistas da educação, nas despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, para fins de cumprimento do limite mínimo constitucional do

Governo do Estado. Entretanto, foi verificada a necessidade de que este Tribunal estabelecesse uma “regra de transição” para exclusão do Aporte das despesas de Educação (MDE) para fins de apuração do limite constitucional.

O Parecer Prévio TC 53/2016 – Plenário, constante do Processo TC 3532/2016, que trata das Contas do Governador de 2015, reafirmou a necessidade da “regra de transição”, com o objetivo de alterar a Resolução TC 238/2012, dispondo sobre a regulamentação de tratamento específico a ser dado aos aportes de recursos para cobertura de déficit financeiro do Regime Próprio de Previdência Social do Estado do Espírito Santo. O tema consolidou-se no Processo TC 9702/2016.

Embora irregulares os procedimentos acima descrito, não há como pretender que repercutam nas contas em exame, haja vista que estão em consonância com os normativos editados por essa Corte de Contas.

Ressalta-se, também, que está em andamento Ação Direta de Inconstitucionalidade no Supremo Tribunal Federal questionando o artigo 21, §§ 4º e 5º, da Resolução n. 238/2012.

2. No que se refere às demonstrações contábeis consolidadas, verifica-se que estas apresentam adequadamente a posição patrimonial, orçamentária e financeira do Governo do Estado do Espírito Santo, não obstante as fragilidades descritas nas fls. 282, as quais, contudo, não tem o condão de macular as contas apresentadas, sobretudo à vista da conclusão do relatório de que “não há conhecimento de fato que leve a acreditar que as informações constantes nas Demonstrações Contábeis consolidadas do Estado do Espírito Santo [...]” não representam adequadamente, em todos os seus aspectos relevantes, a situação patrimonial em 31/12/2017 e os resultados orçamentário, financeiro e patrimonial do exercício de 2017, de acordo com os preceitos dispostos na Lei 4320/1964, na Lei Complementar 101/2000, no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (7ª Edição) e nas demais normas contábeis aplicáveis.”

No que concerne aos **aspectos orçamentários**, opinou a equipe técnica por aguardar apreciação da ADI 5691 pelo STF quanto à contabilização inadequada do aporte para cobrir o déficit financeiro do Regime Próprio de Previdência, o que provoca distorção nas demonstrações contábeis do Fundo-Financeiro, com prejuízo à análise da gestão orçamentária, fazendo-se com que o Balanço Orçamentário e Financeiro não reflitam com fidedignidade a informação contábil, o que impede, portanto, o exame dos respectivos efeitos nesta prestação de contas.

Já quanto aos **aspectos patrimoniais**, restaram identificadas as seguintes inconformidades:

(i) Subavaliação do Ativo Circulante decorrente da ausência de registro contábil referente ao reconhecimento, mensuração e evidenciação dos créditos oriundos de Receitas Tributárias (ICMS), em valor não estimado.

(ii) Subavaliação do Ativo Circulante decorrente da ausência de registro contábil referente ao reconhecimento, mensuração e evidenciação de créditos oriundos de transferências intergovernamentais, em valor não estimado

(iii) Subavaliação do passivo decorrente de ausência de apropriação por competência referente a férias, em valor não estimado

(iv) Subavaliação do Passivo em R\$ 7,5 milhões, decorrente de registro de encargos financeiros a menor nas contas de empréstimos

(v) Ausência de depreciação de bens imóveis.

Unidade técnica sugeriu, diante dos apontamentos acima elencados, a expedição de determinações e recomendações, inferindo tratar-se de inconsistências sanáveis, cujos atos, porém, estão a cargo dos secretários de estados responsáveis pelas respectivas pastas (SEFAZ, SEGER e SESA).

3. No que diz respeito à **gestão previdenciária**, uma série de inconsistências levou a equipe técnica a sugerir determinações e recomendações para adequação aos termos legais.

Dentre as desconformidades, destaca-se (i) Contabilização indevida dos rendimentos dos investimentos do Fundo Previdenciário; e (ii) divergência do déficit atuarial do Fundo Financeiro entre o Relatório da Avaliação Atuarial e o DRAA do ES, as quais estão, no entanto, consoante aduzido pela unidade técnica, sob a responsabilidade do IPAJM, ao qual se deve-se expedir determinações, na forma do relatório técnico, para que adote as medidas corretivas cabíveis.

4. Lado outro, colhe-se da **avaliação do parecer conclusivo do controle interno** algumas deficiências de controle, bem como na opinião conclusiva sobre as demonstrações contábeis e demais peças que compõem a presente prestação de contas, havendo sugestão para expedição de 15 recomendações no RELOCI.

Ressalte-se, porém, que as inconsistências no conteúdo do relatório de controle não são atribuíveis ao responsável pela prestação de contas, o qual tem apenas a obrigação de instruí-la com tal peça.

5. Por sua vez, quanto à **Participação do Estado na Atividade Petrolífera** a Comissão revelou a importância de se elaborar, implementar e fiscalizar as políticas públicas voltadas para os recursos dos royalties, participações especiais e Fundo Especial do Petróleo, sendo, ainda, verificada a necessidade de se aprimorar a transparência na aplicação desses recursos.

A análise desse tópico foi meramente programática, sem a indicação de violações aos termos legais, havendo a unidade técnica sugerido a expedição de recomendações ao Poder Executivo para adoção de medidas para o aperfeiçoamento das ações voltadas à gestão de tais recursos.

6. Derradeiramente, na **avaliação das determinações e recomendações dos exercícios anteriores**, certificou o relatório a finalização do monitoramento das deliberações constantes do Parecer Prévio TC 53/2016 - Plenário e Parecer Prévio TC 66/2017 – Plenário (contas de 2016), em razão de seu cumprimento ou de novos encaminhamentos sobre a matéria, ressaltando-se, contudo, a necessidade de posterior monitoramento, se for o caso, de deliberações deste último parecer ainda sob exame em sede recursal.

Em suma, as conclusões do relatório técnico são no sentido de que a documentação que instrui a presente prestação de contas demonstra, "de forma clara e objetiva, a exatidão dos demonstrativos contábeis, a compatibilidade dos planos e programas de trabalho com os resultados da execução orçamentária, a correta realocação dos créditos orçamentários e o cumprimento das normas constitucionais e legais".

Deste modo, cabível é a emissão de parecer prévio pela **aprovação das contas**, nos moldes do inciso I do art. 80 da LC n. 621/12 c/c inciso I do art. 132 do RITCEES.

Posto isso, pugna o **Ministério Público de Contas**:

1 – seja emitido **PARECER PRÉVIO** recomendando-se ao Legislativo Estadual a **APROVAÇÃO DAS CONTAS** do Governador do Estado do Espírito Santo, relativas ao exercício de 2017, sob a responsabilidade de Paulo César Hartung Gomes, na forma do art. 80, inciso I, da LC n. 621/2012 c/c art. 71, inciso I, da Constituição do Estado do Espírito Santo;

2 – sejam expedidas as **determinações e recomendações** sugeridas pela comissão técnica às fls. 355/357 (itens 7.2, 7.3 e seus respectivos subitens e itens 7.4, 7.5 e 7.6), bem como seja determinado ao Poder Executivo Estadual para que divulgue amplamente, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, a prestação de contas relativa ao exercício financeiro em questão e o respectivo parecer prévio, na forma do art. 48 da LC n. 101/2000.

Ademais, com fulcro no inciso III do art. 41 da Lei n. 8.625/1993[8], bem como no parágrafo único do art. 53 da LC n. 621/2012[9], reserva-se, ainda, este *Parquet* ao direito de manifestar-se oralmente em sessão de julgamento.

Vitória, 20 de junho de 2018.

LUCIANO VIEIRA
Procurador-Geral
Ministério Público de Contas

[1] Lei Estadual n. 10.566/2016.

[2] Lei Estadual n. 10.614/2016.

[3] Que, a partir da elaboração da próxima LDO, o Demonstrativo VI, que integra o Anexo de Metas Fiscais, evidencie separadamente as receitas e as despesas previdenciárias dos fundos Financeiro e Previdenciário, refletindo assim, o Anexo 4 do RREO, conforme disposto no MDF -6a edição, p. 192, e em atendimento ao que estabelece o art. 21 da Portaria 403/2015 do MPS.

[4] Decisão TC n. 126/2016.

[5] Parecer Prévio TC n. 53/2016.

[6] **Art. 42.** É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito. **Parágrafo único.** Na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício.

Art. 44. É vedada a aplicação da receita de capital derivada da alienação de bens e direitos que integram o patrimônio público para o financiamento de despesa corrente, salvo se destinada por lei aos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos.

[7] Resolução TC-189/2003 e Decisão Plenária TC-006/2001.

[8] Art. 41. Constituem prerrogativas dos membros do Ministério Público, no exercício de sua função, além de outras previstas na Lei Orgânica: [...] III - ter vista dos autos após distribuição às Turmas ou Câmaras e **intervir nas sessões de julgamento, para sustentação oral ou esclarecimento de matéria de fato;**

[9] Art. 53. São partes no processo o responsável e o interessado, que poderão praticar os atos processuais diretamente ou por intermédio de procurador regularmente constituído.

Parágrafo único. O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas terá os mesmos poderes e ônus processuais do responsável e do interessado, **observadas, em todos os casos, as prerrogativas asseguradas em lei.**