

EXCELENTÍSSIMO SENHOR CONSELHEIRO-RELATOR DO PROCESSO TC N. 8298/2019-7

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, inciso II, da Lei Complementar Estadual 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 2018, sob responsabilidade de **PAULO CÉSAR HARTUNG GOMES**, remetida a esse Tribunal de Contas pela Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo 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 Lei Complementar Estadual n. 621/2012.

A instrução do processo ficou a cargo da equipe técnica do Núcleo de Controle Externo de Macroavaliação Governamental – NMG, nos termos do art. 47-A, §4º, inciso VII, alínea “b”, do RITCEES¹, que baseou-se nas diversas documentações encaminhadas a essa Corte de Contas, bem como nas informações e conclusões constantes dos demais processos de acompanhamentos², auditoria³, levantamentos⁴ e monitoramento⁵ que integraram o conjunto de atividades de controle externo referente as contas do exercício de 2018 prestadas pelo governador do Estado do Espírito Santo.

Assim, após a regular instrução do feito, o Núcleo de Controle Externo de Macroavaliação Governamental – NMG, por meio do Relatório Técnico 00235/2019-1, sugeriu a emissão de parecer prévio favorável à aprovação das contas, bem assim a expedição de recomendações.

Ato contínuo, nos termos do art. 114 do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo - RITCEES, vieram os autos ao Ministério Público de Contas para manifestação de competência do Procurador-Geral de Contas⁶.

Pois bem.

¹ Art. 47-A, § 4º (...) VII - Núcleo de Controle Externo de Macroavaliação Governamental – NMG, ao qual compete: (...) b) examinar e instruir processos de fiscalização, tomadas e prestações de contas do governador do Estado;

² Processos TC 3091/2018 – Acompanhamento da Gestão Fiscal (Jan/Jun); TC 7282/2018 – Acompanhamento da Gestão Fiscal (Jan/Dez); e TC 1305/2019 – Acompanhamento da Previdência Estadual.

³ Processo TC 6226/2018 – Auditoria Financeira do Balanço Geral do Estado.

⁴ Processos TC 8266/2017 – Levantamento da Estrutura de Governança da Renúncia Fiscal; TC 3292/2018 – Levantamento do Índice de Efetividade da Gestão Estadual (IEGE)/Exercício 2017; e TC 1301/2019 - Levantamento do Índice de Efetividade da Gestão Estadual (IEGE)/Exercício 2018.

⁵ Processo TC 1304/2019 – Monitoramento das Deliberações Previdenciárias.

⁶ Resolução n. 001, de 7 de agosto de 2017, do Colégio de Procuradores de Contas, resolve:

(...)

Art. 2º Compete ao Procurador-Geral de Contas:

(...)

b) officiar nos processos e procedimentos da Governadoria do Estado, da Assembleia Legislativa, do Tribunal de Justiça, do Tribunal de Contas, do Ministério Público e da Defensoria Pública, excetuados os feitos relativos ao registro de atos de admissão de pessoal, bem como as concessões de aposentadorias, reformas e pensões;

O dever de prestar contas funda-se em preceito insculpido na Constituição Estadual, artigo 70, parágrafo único, que assim prescreve: “*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.

O dispositivo inserido no texto da Constituição Estadual refere-se a uma norma de reprodução obrigatória, expressamente prevista no artigo 70, parágrafo único, da Constituição Federal de 1988⁷, que consagra um dos principais deveres dos gestores públicos, qual seja o dever de prestar contas, elevado, pela Constituinte de 1988, à categoria de princípio constitucional sensível, cuja inobservância poderá resultar na drástica sanção da intervenção⁸, tamanha a importância do seu justo cumprimento.

Assinala-se, ainda, que o dever de prestar contas, na ordem constitucional vigente, materializa-se como um dos pilares do regime democrático, sendo um verdadeiro princípio republicano sensível e de extrema relevância, sendo incumbido aos Tribunais de Contas uma dupla função, a primeira referente a emissão de Parecer Prévio, após a análise das documentações enviadas, de modo a subsidiar o Poder Legislativo na função de julgamento das contas de governo, e a segunda, em zelar pela publicidade e transparência, de modo a viabilizar o pleno exercício do controle externo popular.

Nesse sentido, o dever constitucional de prestar contas, consubstanciado no presente processo de prestação de contas do governo estadual, traduz-se em instrumento de efetividade dos princípios republicano e do Estado Democrático de Direito, propiciando, para muito além do que apenas a mera publicidade das contas públicas, a transparência da gestão pública e, conseqüentemente, permitindo com maior intensidade o exercício do controle social, verdadeiro imperativo democrático e fundamental para a legitimidade das contas públicas prestadas⁹.

O controle social encontra-se umbilicalmente ligado ao dever republicano de prestação de contas, pois apenas por meio da publicidade e da transparência dos atos e gastos públicos praticados pelo governo, é que a sociedade será munida das informações necessárias para que possa verdadeiramente participar das decisões políticas do Estado, exercendo um controle amplo da gestão pública, seja sobre os atos administrativos praticados, seja por melhores resultados nas políticas públicas, seja por um maior compromisso dos governantes com a coisa pública, salutar para o fortalecimento das instituições públicas.

Em sintonia com o que se acaba de afirmar, cabe ao Tribunal de Contas, no exercício de seu mister, exigir do gestor público a efetiva prestação de contas e, examinando com acuidade as informações apresentadas, emitir pronunciamento conclusivo

⁷ Art. 70. (...) Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumam obrigações de natureza pecuniária. ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998](#))

⁸ Intervenção da União nos Estados e no Distrito Federal, nos termos do artigo 34, inciso VII, alínea ‘d’, da Constituição Federal de 1988. Ou ainda, na intervenção dos Estados em seus Municípios, nos termos do artigo 35, inciso II, da Constituição Federal de 1988.

⁹ “Importante notar que a transparência aparece na lei como mecanismo mais amplo que o já previsto princípio da publicidade, posto que este prevê a necessidade de divulgação das ações governamentais, ao passo que aquele determina, além da divulgação, a possibilidade de compreensão do conteúdo, ou seja, a sociedade deve conhecer e entender o que está sendo divulgado”. *GUERRA, Evandro Martins. Os Controles Externo e Interno da Administração Pública e os Tribunais de Contas. Belo Horizonte: Fórum, 2003. p.91.*

com fundamentos em critérios estritamente técnicos, o que se faz diante do processo em questão.

Outrossim, compete ao Tribunal de Contas o inegável papel de contribuir para o exercício do controle social, sintetizando as informações sobre as contas do governo de maneira clara o suficiente para que o cidadão possa compreender e bem avaliar as ações governamentais, propiciando uma verdadeira consciência de cidadania.

A esse respeito, cumpre destacar o importante papel desempenhado pelo Painel de Controle da Macrogestão Governamental, dentro do sistema CidadES, que permite o efetivo controle social com linguagem acessível e concomitante aos atos praticados no exercício, antes mesmo da própria análise conclusiva sobre as contas do governo, consubstanciado na emissão de Parecer Prévio.

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, *verbis*:

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 cumprimento 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, o Núcleo de Controle Externo de Macroavaliação Governamental – NMG 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 2018, 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*.

I – DA CONFORMIDADE FISCAL E ORÇAMENTÁRIA

No tocante ao exame dos instrumentos de planejamento orçamentários, foram externadas as seguintes constatações:

No que se refere ao **Plano Plurianual - PPA** para o quadriênio 2016-2019, constante da Lei Estadual n. 10.489/2016 – DOE de 15/01/2016, cumpre destacar que o mesmo já foi objeto de avaliação no Relatório de Acompanhamento 1/2016 (Processo TC 4733/2016), resultando na expedição de recomendação, por meio da Decisão TC-3553/2016-Plenário, a ser monitorada no PPA para o quadriênio 2020-2023.

Já em apreciação à **Lei de Diretrizes Orçamentárias¹⁰** e à **Lei Orçamentária Anual¹¹**, coube mencionar que a análise das leis abrangeu os aspectos formais e os demonstrativos que as integram e ocorreu por meio do Relatório Técnico de Acompanhamento 10/2018, Processo TC-3091/2018, o qual restou comprovada a regularidade dos instrumentos de planejamento orçamentário para o exercício de 2018.

No que pertine à gestão orçamentária, o relatório técnico apurou se houve o correto cumprimento da programação de créditos orçamentários consignados no orçamento aprovados para o ente público, bem como se as alterações decorrentes da abertura de créditos adicionais obedeceram aos preceitos legais devidamente aprovado pelo legislativo estadual.

Assim sendo, a equipe técnica verificou que no exercício de 2018 foram abertos créditos adicionais no total de R\$ 4.052.567.539,65, dos quais R\$ 3.856.837.957,98 a título de créditos suplementares e R\$ 195.729.581,67 de créditos especiais.

Contudo, desse montante de créditos adicionais, apurou-se que o valor de R\$ 1.331.313.334,54 foi aberto por razão de anulação de dotação, sendo que o valor de R\$ 1.211.354.374,09 de créditos suplementares e R\$ 119.958.960,45 de créditos especiais.

Desse modo, a equipe técnica atestou o cumprimento do limite definido no artigo 6º, inciso I, da LOA 2018, no que tange a abertura de créditos suplementares provenientes de anulação de dotações orçamentárias, pois dos 20% permitido para

¹⁰ Lei Estadual n.º 10.700/2017.

¹¹ Lei Estadual n.º 10.784/2017.



suplementação (R\$ 3.374.175.090,20), o Poder Executivo Estadual abriu crédito suplementar no percentual de 7,18% (isto é, R\$ 1.211.354.374,09).

Em que pese o cumprimento do limite para abertura de créditos suplementares provenientes de anulação de dotações orçamentárias, a unidade técnica apurou ausência de limite quanto as demais fontes para abertura de créditos adicionais suplementares, previstas nos incisos II a VI do artigo 6º da LOA 2018, situação que caracterizou autorização para abertura de créditos adicionais ilimitados, em afronta ao disposto no artigo 167, inciso VII, da Constituição da República, bem como ao art. 5º, §4º, da LRF, e art. 7º, inciso I, da Lei Federal n. 4.320/1964.

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 § 4º do art. 21 da [Lei de Diretrizes Orçamentárias nº 10.700, de 2017](#), mediante a utilização de recursos provenientes de anulação de dotações orçamentárias, conforme inciso III, § 1º, do art. 43 da [Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964](#);

II - até o limite do excesso de arrecadação apurado nos termos do inciso II, § 1º, e §§ 3º e 4º do art. 43 da [Lei Federal nº 4.320, de 1964](#), a conta de recursos de excesso de arrecadação;

III - até o limite apurado em balanço patrimonial de exercícios anteriores nos termos do inciso I, § 1º e § 2º do art. 43 da [Lei Federal nº 4.320, de 1964](#), a conta de superávit financeiro;

IV - a conta do produto de operações de crédito autorizadas, em forma que juridicamente possibilite ao Poder Executivo realizá-las, conforme inciso IV, § 1º, do art. 43 da [Lei Federal nº 4.320, de 1964](#);

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

a) amortização e encargos da dívida;

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

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

Parágrafo único. A abertura dos créditos de que trata o inciso III deste artigo, quanto ao superávit apurado nos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, no Ministério Público e na Defensoria Pública, será procedida a partir da solicitação dos titulares dos referidos órgãos.

Como bem destacou a equipe técnica, essa mesma situação já havia sido objeto de apontamento na análise da Prestação de Contas Anual do Governador, referente ao exercício de 2016 (Processo TC 3139/2017), razão pela qual constou do item 3.4.1 do Parecer Prévio TC 66/2017 a expedição de determinação ao Governo do Estado, que foi objeto de Recurso de Reconsideração pelo Governador do Estado, Processo TC 6540/2017, tendo sido mantida no item 3 do Parecer Prévio 121/2018-Plenário.

Contudo, apesar de novamente identificado o mesmo apontamento nas contas referente ao exercício de 2018, verifica-se que o recurso de reconsideração teve seu

juízo final apenas em 2018, quando já havia sido publicada a LOA (Lei Estadual n. 10.784 – DOE de 19/12/2017), o que afasta a possível alegação de descumprimento da determinação expedida.

Ademais, a referida determinação foi objeto de monitoramento por meio do Relatório de Acompanhamento 3/2019 (Processo TC 7282/2018), que atestou o cumprimento da determinação quando da edição da Lei Orçamentária Anual de 2019 (Lei Estadual n. 10.978/2019).

Por fim, cabível aludir que a execução orçamentária do Estado, no exercício em análise, apresenta uma distorção quanto ao saldo das receitas e despesas orçamentárias de contribuições em razão da contabilização do aporte para cobertura de *déficit* financeiro do Fundo Financeiro (RPPS) em desacordo com as normas estabelecidas pelo Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público.

Cumprir destacar que o tema já foi objeto de análise por essa Corte de Contas quando da Prestação de Contas do Governador de 2015 (Processo TC 3532/2016), oportunidade na qual foi expedida determinação ao Governo do Estado para que fossem corrigidos os registros contábeis quanto ao aporte para cobertura do *déficit* financeiro.

No entanto, a referida determinação foi objeto de recurso de reconsideração (Processo TC 6290/2016), decidindo o Plenário, conforme Parecer Prévio TC 90/2017, pelo afastamento de tal determinação.

Quanto à seção referente a **gestão fiscal do Governo do Estado e o cumprimento dos limites constitucionais**, a análise técnica buscou verificar se houve o correto cumprimento de preceitos da Constituição Federal e da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Em um primeiro momento, a equipe técnica avaliou se foi devidamente observado **o artigo 167, inciso III, da Constituição Federal¹², a denominada “regra de ouro” das finanças públicas**, concluindo pelo seu cumprimento no exercício de 2018, em face do montante apurado a título de receitas de operações de crédito ter sido registrado em R\$ 61.324.082,54, valor inferior ao total de despesas de capital realizadas na ordem de R\$ 1.409.756.280,00.

Assim, o Relatório Técnico concluiu que tanto a estimativa inicial constante do planejamento do orçamento (LOA 2018) quanto a sua execução no exercício, constante do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) do último bimestre, **cumpriu efetivamente com a Regra de Ouro no exercício de 2018.**

Outrossim, no que concerne aos **limites constitucionais de Educação**, denota-se do Relatório Técnico a aplicação do percentual de **28,20%** da receita resultante de impostos e das transferências constitucionais na **Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE**, em atenção ao art. 212, *caput*, da CF/88, bem como a aplicação do percentual de **66,53%** das receitas de transferências de recursos do **Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB**, no pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica e fundamental, cumprindo, assim, com a determinação do art. 60, inciso XII, do ADCT e art. 22, *“caput”*, da Lei Federal n. 11.494/2007.

¹² **Art. 167.** São vedados: (...) **III** - a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta;



Por sua vez, no que diz respeito ao cumprimento pelo Governo do Estado da aplicação mínima de 12% dos recursos provenientes da receita resultante de impostos e das transferências constitucionais, a equipe técnica apurou uma **aplicação do percentual de 18,53% em Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS), atendendo, portanto, limite constitucional de Saúde**, disposto no artigo 198, §3º, CF/88 c/c art. 6º da Lei Complementar n. 141/2012.

Não obstante essas constatações, registra-se que foi computada pelo Poder Executivo despesa com repasse de contribuição complementar para cobertura de *déficit* financeiro do Regime Próprio de Previdência Social - RPPS relativo aos servidores da educação no valor de R\$ 755.631.866,03, com fundamento no artigo 21, §4º, da Resolução TC n. 238/2012, dessa Corte de Contas.

Contudo, o entendimento que se extrai do Manual de Demonstrativos Fiscais da STN e do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público da STN, bem como do artigo 71, inciso VI, da Lei n. 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), aponta para a exclusão das despesas que envolvam gastos com inativos e pensionistas no cômputo da apuração do limite constitucional com a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE.

Importante destacar que caso fosse desconsiderada no cálculo da apuração do limite constitucional as despesas com inativos e pensionistas, o limite constitucional de Educação, consubstanciado no percentual mínimo de 25% na aplicação de recursos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (fonte 102) não restaria cumprido pelo Poder Executivo, pois faltaria o montante de R\$ 425.713.035,00 (4,13%), sendo alcançado apenas a aplicação do percentual de 20,87%.

Ocorre que o polêmico artigo 21, §§4º e 5º, da Resolução TC n. 238/2012, é objeto de questionamento no Supremo Tribunal Federal, por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5691/ES e, enquanto não decidida a questão pela Suprema Corte, o cômputo das despesas com inativos e pensionistas, apesar de aparente inconstitucionalidade, encontram-se balizados no entendimento expressamente normatizado por essa Corte de Contas, com apoio no princípio da presunção (relativa) da constitucionalidade das lei e atos normativos.

Superada a fase de análise quanto ao cumprimento dos limites constitucionais, importante verificar se houve o efetivo **cumprimento de metas de resultados e a obediência a limites e condições durante o exercício de 2018, nos exatos termos em que previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal**, atestando, assim, a responsabilidade na gestão fiscal¹³ pelo Governo do Estado.

No que se refere a obediência aos limites previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal, importante destacar que a Receita Corrente Líquida - RCL se verifica como sendo um dos principais parâmetros para fins de uma gestão fiscal responsável, pois ela servirá de base de cálculo para fins de apuração de percentuais de despesa com pessoal, de operação de crédito, de dívida pública (dívida consolidada e dívida consolidada líquida), de garantias e contragarantias, bem como do montante da reserva de contingência que deve ser consignado na LOA.

¹³ **Art. 1º (...)** § 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

Assim, em razão de a Receita Corrente Líquida ser utilizada como parâmetro para apuração dos vários limites e condições legais a que se encontram submetidos os Poderes e órgãos estaduais, não só o seu cálculo ganhou importância nos últimos anos, como também a identificação de cada parcela que compõe a sua base de cálculo.

Desse modo, quando da análise das contas de governo do exercício de 2017, constou no relatório técnico o registro acerca do risco de se projetar as despesas com pessoal tendo como base de cálculo a Receita Corrente Líquida superdimensionada pelas receitas oriundas do petróleo, os recursos de compensação financeira (Royalties, Participação Especial e Fundo Especial do Petróleo – FEP).

Naquela oportunidade, ficou assentado que tais receitas se encontram alocadas no grupo de transferências correntes, de modo que compõem a base de cálculo da Receita Corrente Líquida. Contudo, são receitas caracterizadas pelo caráter transitório e pela alta volatilidade, de modo que uma redução dessas receitas resultará em uma queda abrupta da RCL, podendo ocasionar a extrapolação dos limites legais previstos na LRF pelos Poderes e órgãos estaduais, com maior ênfase aos da despesa com pessoal, principal fonte de despesa no Estado.

Cumprir destacar que o tema foi objeto de um intenso estudo e debate e, naquela oportunidade (Processo TC 4021/2018, Parecer Prévio TC 52/2018, deliberação 1.3.1¹⁴), visando atentar para a responsabilidade na gestão fiscal, coube a essa Corte de Contas a tarefa de recomendar prudência ao Governo do Estado e aos órgãos estaduais no que diz respeito à geração de despesas públicas consubstanciadas nas receitas oriundas do petróleo.

Nesse sentido, considerando a alta volatilidade das receitas de *royalties* e participações especiais e o efeito nefasto que um cenário negativo poderá provocar nos indicadores de despesa com pessoal de cada um dos Poderes e órgãos estaduais sujeitos ao cumprimento dos limites de despesa com pessoal previstos na LRF, merece especial atenção a Tabela 1.4 do Relatório Técnico 00235/2019-1, que retrata uma projeção de cenário de apuração de despesa com pessoal considerando a redução gradativa das receitas de *royalties* de petróleo:

¹⁴ **Deliberação 1.3.1** - às Secretarias de Estado da Fazenda (Sefaz) e de Economia e Planejamento (SEP), absoluta prudência na geração das despesas públicas que se ancorem nas receitas de petróleo e gás natural, principalmente as despesas obrigatórias de caráter continuado, consideradas como despesa corrente derivada de lei ou ato administrativo normativo que fixem para o Executivo estadual a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios (item 2.3 deste voto);

Tabela 1.4 – Cenários do percentual da despesa com pessoal considerando redução dos royalties (dez/2018)

Redução dos Royalties (Cenários)	Consolidado	Executivo	TJ	MP	Ales	TC
-10%	52,994%	42,276%	5,456%	1,653%	1,201%	0,814%
	-	-	Limite de Alerta	-	-	-
-25%	54,114%	43,170%	5,571%	1,688%	1,227%	0,832%
	Limite de Alerta	-	Limite de Alerta	-	-	-
-40%	55,284%	44,103%	5,692%	1,725%	1,253%	0,850%
	Limite de Alerta	Limite de Alerta	Limite de Alerta	-	-	-
-45%	55,685%	44,423%	5,733%	1,737%	1,262%	0,856%
	Limite de Alerta	Limite de Alerta	Limite Prudencial	-	-	-
-65%	57,349%	45,750%	5,904%	1,789%	1,300%	0,881%
	Limite Prudencial	Limite de Alerta	Limite Prudencial	-	-	-
-70%	57,781%	46,095%	5,949%	1,803%	1,310%	0,888%
	Limite Prudencial	Limite de Alerta	Limite Prudencial	Limite de Alerta	-	-
-80%	58,664%	46,799%	6,040%	1,830%	1,330%	0,902%
	Limite Prudencial	Limite Prudencial	Limite Legal	Limite de Alerta	-	-
-95%	60,040%	47,897%	6,181%	1,873%	1,361%	0,923%
	Limite Legal	Limite Prudencial	Limite Legal	Limite de Alerta	-	-
-100%	60,514%	48,275%	6,230%	1,888%	1,372%	0,930%
	Limite Legal	Limite Prudencial	Limite Legal	Limite de Alerta	-	-

Fonte: Sigefes - Relatórios - Rec.03 - GFIS.03, 04.5, 04.6, 04.8 e 04.9 e RGF - ANEXO I - DEMONSTRATIVO DA DESPESA COM PESSOAL - (Excluindo Ações do RPPS dos demais Poderes)

Elaboração: NMG - TCEES. Disponível no Painel de Controle da Macrogestão Governamental⁴¹

Portanto, é possível extrair da tabela acima a informação de que diante de um cenário de redução de 80% da receita de *royalties* de petróleo, com base em dados de dezembro de 2018, o Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo já extrapolaria o limite legal de despesa com pessoal.

Por sua vez, no caso do Ente (consolidado), em um cenário de redução de 95% das receitas oriundas do petróleo, já seria constatado a violação ao limite legal de despesa com pessoal, situação que demanda atenção especial, ainda mais ciente que as reduções de tais receitas se encontram sujeitas a condições de mercado, tais como preço do petróleo, taxa de câmbio, produção mundial e mudanças na legislação, todas fora do alcance e controle do Estado do Espírito Santo, o que exige muita prudência dos gestores.

Tratando especificamente da **verificação do cumprimento do limite de despesa com pessoal no exercício de 2018**, nos termos dos artigos 18 a 23 da LRF, a equipe técnica apurou que o Estado do Espírito Santo (consolidado) obteve o percentual de 52,26% sobre a RCL ajustada, percentual inferior ao de alerta (54%). Já no que se refere ao cumprimento do limite por Poderes e órgãos, apurou-se que o Poder Executivo cumpriu o limite legal em todos os quadrimestres, encerrando o exercício de 2018 com o percentual de 41.69%, ou seja, abaixo do limite legal de 49%.

A unidade técnica procedeu a verificação quanto ao cumprimento dos demais limites legais previstos na LRF, de modo que constatou que a **Dívida Consolidada Líquida** atingiu o percentual de 18,95% da RCL (isto é, totalizou o montante de R\$ 2,57 bilhões), que as **operações de crédito** contratadas em 2018 atingiram o percentual de 0,45% da RCL (ou seja, o valor de R\$ 61.324.082,54), que foram concedidas **garantias** para operações de crédito no percentual de 0,37% da RCL (ou então, no montante de R\$ 50.722.090,10), evidenciando que o Governo do Estado cumpriu com os limites legais no exercício de 2018.



A equipe técnica apurou se houve o **cumprimento do artigo 42 da LRF no que diz respeito à disponibilidade de caixa para inscrição de restos a pagar não processados**, de modo que constatou uma disponibilidade de caixa, antes da inscrição em restos a pagar não processados no exercício, na ordem de R\$ 6.249.550.758,80. Importante ressaltar que desse montante subtrai-se uma disponibilidade de caixa no valor de R\$ 3.643.997.747,99 referente a recursos destinados ao RPPS – Plano Previdenciário.

Assim sendo, após a exclusão dos recursos do Fundo Previdenciário, constatou-se a existência de uma disponibilidade de caixa líquida no montante de R\$ 2.605.553.010,81, superior ao montante de R\$ 488.654.501,57 inscritos em restos a pagar empenhados e não liquidados do exercício.

Cabe salientar, ainda, que a equipe técnica procedeu com a verificação acerca da existência de disponibilidade de caixa líquida do Ente (consolidado) para o fim de cobrir os valores decorrentes da inscrição de restos a pagar não processados, concluindo pelo cumprimento do artigo 42 da LRF.

Por fim, em que pese constar do relatório técnico a informação de que o Poder Executivo segregou os recursos vinculados em atenção ao disposto no artigo 50, inciso I, da LRF, **não ficou evidenciado na análise técnica o superávit de disponibilidade financeira das fontes de recursos de forma individualizada**, pois mesmo diante da existência do elevado montante de disponibilidade financeira líquida, não resta assegurado que o artigo 42 da LRF restou efetivamente cumprido, pois para tanto verifica-se a necessidade da verificação individualizada por fonte de recursos, em atenção ao disposto no parágrafo único do artigo 8º da LRF¹⁵.

No que se refere a **conformidade de aspectos da LRF, com enfoque nos demonstrativos fiscais**, verificou-se que todos os Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária e os Relatórios de Gestão Fiscal foram elaborados seguindo as exigências legais e constitucionais, conforme se extrai dos Relatórios de Acompanhamento 10/2018 (Processo TC 3091/2018) e 3/2019 (Processo TC 7282/2018).

Por sua vez, em relação ao **acompanhamento das metas anuais das receitas e despesas**, conforme previsão constante do Anexo de Metas Fiscais (LDO 2018), verificou-se o seu cumprimento tanto para as metas das receitas (Receita prevista de R\$ 16.171.463,00; e Receita realizada de R\$ 16.597.778,00), quanto para as metas das despesas (Despesa prevista de R\$ 16.113.110,00; e Despesa realizada de R\$ 16.114.438,00).

A equipe técnica constatou que o Resultado Primário foi positivo, diante de um *superávit* primário de R\$ 555.227.899,43, cenário inverso do previsto na LDO de 2018, que havia projetado um *déficit* primário na ordem de R\$ 831.455.000,00.

Quanto ao Resultado Nominal, nota-se que foi positivo de R\$ 508.108.819,16, não ultrapassando a meta fiscal, que foi fixada na LDO no montante de R\$ 861.828.000,00.

Em cumprimento ao disposto no artigo 59, *caput*, e inciso I, da LRF, **verificou-se que os Resultados Primário e Nominal não ultrapassaram as metas fiscais previstas na LDO para o exercício de 2018.**

¹⁵ Art. 8º (...) **Parágrafo único.** 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.

II – DA GESTÃO PREVIDENCIÁRIA ESTADUAL

A presente análise busca acompanhar se a gestão previdenciária do Estado do Espírito Santo, observa fielmente o equilíbrio financeiro (curto prazo) e atuarial (longo prazo) no exercício de 2018, nos termos do art. 40 da CF/88 e art. 69 da LRF.

Nesse sentido, verificou-se que as receitas do Fundo Previdenciário em 2018 alcançaram o valor de R\$ 638.274.111,00, o que representa uma queda real de 11,02% em relação ao exercício de 2017. Já as receitas do Fundo Financeiro alcançaram o montante de R\$ 578.254.618,00 em 2018, o que representa uma queda real de 3,44%.

Quanto as despesas previdenciárias liquidadas do ES-Previdência, atingiram o valor de R\$ 2.736.079.359,00, o que representa um aumento real de 2,19% em comparação ao exercício de 2017, sendo que o valor de R\$ 2.653.423.023,00 se refere as despesas liquidadas do Fundo Financeiro, o montante de R\$ 82.565.377,00 diz respeito ao Fundo Previdenciário e, por fim, a quantia de R\$ 65.635.367,00 relaciona-se as despesas administrativas.

A apuração do resultado previdenciário apontou, sem nenhuma surpresa um resultado negativo em relação ao Fundo Financeiro e um *superávit* financeiro em relação ao Fundo Previdenciário.

Em que pese o resultado positivo verificado quanto ao Fundo Previdenciário no exercício de 2018, importante destacar que o fundo, desde 2013, sempre apresentou resultado previdenciário superavitário (aumento real de 93,59%), com constante aumento das receitas previdenciárias e do resultado previdenciário, fato esse que não foi verificado nos exercícios financeiro de 2017 e 2018 (objeto de análise), conforme se destaca:

	2016	2017	2018
Receitas Previdenciárias	718.510.919,00	717.438.506,00	638.374.111,00
Despesas Previdenciárias	6.433.200,00	85.012.441,00	84.693.224,00
Resultado Previdenciário	712.077.719,00	632.426.065,00	553.680.887,00

Fonte: Gráfico 3.13 do Relatório Técnico 00235/2019-1.

Importante destacar que tal fenômeno é justificado em razão do impacto financeiro suportado pelo Fundo Previdenciário a partir do exercício de 2017, quando o Governo do Estado realizou a transferência de cerca de 1.324 segurados advindos do Fundo Financeiro (fenômeno conhecido como “compra de vidas”¹⁶), momento em que as despesas previdenciárias saíram do patamar de R\$ 6 milhões, registrados em 2016, para a incrível cifra de R\$ 85 milhões no exercício de 2017.

Quanto aos aportes necessários para cobertura de insuficiências financeiras, consta do relatório técnico, que no exercício de 2018 foram realizados aportes financeiros relativos a todos os Poderes do Estado (consolidado) no valor de R\$ 2.150.353.851,00, ao passo que a Receita Corrente Líquida alcançou valores de R\$ 13.567.368.617,00. Cumpre destacar que do valor total do aporte do Estado verificado no exercício de 2018, a complementação de recursos do Poder Executivo atingiu o montante de R\$ 1.926.028.726,00 (90% do total do aporte).

¹⁶ A transferência de segurados do Fundo Financeiro para o Fundo Previdenciário foi autorizada pela Lei Complementar Estadual n.º 836/2016.



Por fim, constatou-se que em 2018 houve um *déficit* financeiro do ES-Previdência no valor de R\$ 1.576.315.178,00, sendo que o Fundo Financeiro apurou um *déficit* no montante de R\$ 2.129.996.065,00 e o Fundo Previdenciário um *superávit* financeiro na ordem de R\$ 553.680.887,00.

No tocante aos investimentos do Fundo Previdenciário, a equipe técnica observou aumento significativo da remuneração dos investimentos no período de 2013 (R\$ 71.268.869,00) a 2017 (R\$ 336.715.132,00), contudo, no que se refere ao exercício de 2018, foi identificado um decréscimo da remuneração dos investimentos na ordem de 24,66%, ou seja, alcançou valores de R\$ 253.679.391,00.

Quanto ao resultado atuarial consolidado do ES-Previdência no exercício de 2018, constatou-se um *déficit* total de R\$ 81,7 bilhões, sendo que o Fundo Financeiro apresentou um *déficit* na ordem de R\$ 82,899 bilhões e, por outro lado, o Fundo Previdenciário apresentou um *superávit* de R\$ 1,153 bilhão.

Analisando o resultado atuarial do Fundo Financeiro (item 3.3.1 do Relatório Técnico 00235/2019-1), constata-se que o *déficit* atuarial saltou de R\$ 22.647.826.786,28, apurados em 2009, para mais de R\$ 82.898.567.052,29 verificados em 2018, registrando uma alta de mais de 266,03% no período de 10 anos.

Assim, considerando a evolução desse *déficit* atuarial do Fundo Financeiro, a SecexPrevidência, nos autos do Processo TC 1305/20149, solicitou ao IPAJM que apresentasse quais fatores contribuíram para o aumento estrondoso desse *déficit* atuarial.

O IPAJM afirmou que o *déficit* é resultado dos impactos oriundos: 1 - da alteração na Tábua de Mortalidade; 2 - da concessão de novas aposentadorias e pensões; e 3 - do aumento do valor médio dos proventos.

A SecexPrevidência considerou que apenas o impacto decorrente da alteração na Tábua de Mortalidade é capaz de justificar parcialmente a evolução do *déficit* atuarial, não merecendo acolhida as demais justificativas apresentadas. Ademais, bem lembrou a unidade técnica que o tema já foi objeto de debate na Prestação de Contas Anual do Governador de 2016 (Processo TC 3139/2017).

Por fim, considerando a importância de um estudo subdimensionado do crescimento real das remunerações impactar negativamente no cálculo atuarial, a SecexPrevidência sugere a expedição das seguintes **recomendações** para atual gestão:

a) aprimorar 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 próximo exercício; e

b) apresentar um plano de ação, 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.

III – DO BALANÇO GERAL DO ESTADO

No que se refere às **demonstrações contábeis consolidadas** evidencia-se apresentar adequadamente a posição patrimonial, orçamentária e financeira do Governo do Estado do Espírito Santo, exceto quanto aos possíveis efeitos das constatações relativas a alguns aspectos patrimoniais descritos nas fls. 181/182 do Relatório Técnico 00235/2019-1, os quais, contudo, de *per se*, não tem o condão de macular as contas apresentadas, muito embora as distorções do retrato patrimonial abaixo listadas ensejem a expedição das seguintes **recomendações**:

(i) Reconhecimento indevido de créditos a receber de financiamentos concedidos (Fundap) vencidos há mais de vinte anos:

Razão pelo qual **recomenda-se** que a Sefaz, adote os procedimentos necessários para normatizar os critérios de classificação para o reconhecimento e mensuração dos créditos a receber oriundos de financiamentos concedidos (Fundap), considerando os diferentes potenciais de recuperabilidade, a fim de que os registros contábeis desse ativo e o correspondente ajuste para perdas espelhem a real possibilidade de recuperação econômico-financeira do crédito;

(ii) Ausência do reconhecimento contábil da provisão de precatórios da trimestralidade:

Razão pelo qual **recomenda-se** que a Sefaz, em conjunto com a Procuradoria Geral do Estado (PGE), providencie a elaboração de uma norma regulamentadora para a apuração periódica das informações acerca do montante atualizado de ações judiciais defendidas, que possam se converter em risco fiscal possível e provável e passarão a constar do Anexo de Riscos Fiscais, segundo o art. 4º, § 3º, da LC 101/2000 (LRF), além das demonstrações contábeis do Estado;

Razão pelo qual **recomenda-se** que, após providenciada a medida anterior, a Sefaz adote as providências necessárias para o reconhecimento contábil dos passivos relativos às provisões e passivos contingentes, especialmente os denominados precatórios da trimestralidade, nas demonstrações contábeis do Estado do Espírito Santo dos exercícios seguintes;

(iii) Reconhecimento indevido de créditos tributários vencidos há mais de quarenta anos:

Razão pelo qual **recomenda-se** que a Sefaz, em conjunto com a Procuradoria Geral do Estado (PGE), normatize os critérios de classificação para o reconhecimento e mensuração dos créditos tributários, considerando os diferentes potenciais de recuperabilidade, a fim de que os registros contábeis no ativo e no ajuste para perdas espelhem a real possibilidade de recuperação econômico-financeira do crédito;

(iv) Distorções no ativo e no passivo em virtude da ausência de reconhecimento, mensuração e evidenciação por competência, em valor não estimado, consubstanciadas na:



a) ausência de registro contábil nas contas de créditos a receber decorrentes de receitas tributárias - ICMS (regime de competência):

Razão pelo qual **recomenda-se** que a Sefaz, no exercício de sua competência de órgão central do sistema de contabilidade Estadual, adote os procedimentos necessários para o reconhecimento e evidenciação dos créditos oriundos de receitas tributárias (ICMS), por competência, em observância ao disposto no item 1 do Anexo Único da IN TC 36/2016;

b) ausência de registro contábil nas contas de créditos a receber oriundos de transferências intergovernamentais (regime de competência):

Razão pelo qual **recomenda-se** que a Sefaz, no exercício de sua competência de órgão central do sistema de contabilidade estadual, adote os procedimentos necessários para o reconhecimento e evidenciação dos créditos oriundos de transferências intergovernamentais, em observância ao disposto no item 3 do Anexo Único da IN TC 36/2016;

c) ausência de apropriação por competência referente a férias:

Razão pelo qual **recomenda-se** que a Sefaz, no exercício de sua competência de órgão central do sistema de contabilidade Estadual, prossiga na adoção dos procedimentos de controles internos para assegurar que as apropriações por competência de férias sejam contabilizadas em observância ao disposto no item 11 do Anexo Único da IN TC 36/2016;

(v) Distorções no ativo em virtude da ausência de registro contábil da depreciação dos bens imóveis, em valor não estimado:

Razão pelo qual **recomenda-se** que a Seger, em conjunto com a Sesa e a Sefaz, prossiga na adoção das medidas necessárias para reconhecer a depreciação dos bens imóveis, conforme disposto no item 7.3 da Parte II do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, e no item 7 do Anexo Único da IN TC 36/2016.

IV – DA ATUAÇÃO GOVERNAMENTAL

O tema renúncia de receita foi objeto de uma análise mais profunda nos presentes autos de Prestação de Contas do Governador exercício financeiro de 2018, destacando a importância do tema diante do cenário atual de grave crise fiscal enfrentada pelos Estados e Municípios brasileiros, bem como a importância do debate de assuntos atuais como as políticas públicas e a proposta de reforma da previdência social.

Contextualizando o assunto no cenário local, importante ressaltar que, no exercício de 2016, o Estado do Espírito Santo fez contar da LDO 2016 estimativa de renúncia de receita de ICMS na ordem de R\$ 1,04 bilhão e, para o exercício de 2019, consta previsão na LDO 2019 de uma estimativa de renúncia de receita de ICMS no montante de R\$ 1,30 bilhões, o que indica um crescimento expressivo de 25% renúncia de receita entre 2016 a 2019.

O tema foi analisado detalhadamente no Processo TC 8266/2017, mediante o Relatório de Levantamento 10/2018, cujo escopo do levantamento deu maior ênfase na análise de três grupos de benefícios tributários: **1** – o programa Compete-ES, amparado pela Lei Estadual n. 10.568, de 27 de julho de 2016; **2** – o programa Investe-ES,



regulado pela Lei Estadual n. 10.550, de 1º de julho de 2016; e **3** – os benefícios tributários decorrentes do ICMS e autorizados no âmbito do Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz).

No que se refere ao Programa Compete-ES, o art. 29, §1º, da Lei Estadual n. 10.568/2017, condiciona a manutenção dos benefícios tributários a apresentação de relatório setorial fundamentado encaminhado anualmente à Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo. Ocorre que a equipe técnica verificou que os relatórios são elaborados pelos próprios interessados, não restando demonstrado por parte do Governo qualquer avaliação e confirmação do desempenho dos setores interessados, o que transmuda o caráter do benefício tributário de individual (restrito apenas a determinados contribuintes que cumprirem os requisitos específicos previstos em lei) para geral (abertos para todos os contribuintes independente de qualquer condição específica).

Ademais, a equipe técnica constatou o não cumprimento dos requisitos constitucionais e legais para concessão do benefício tributário, em especial o disposto no §6º do artigo 150 da CF/88 e os artigos 4º, §2º, inciso V, e 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, situação que resultou na expedição de **determinações e recomendações** ao Governo do Estado e aos órgãos estaduais¹⁷.

V – DO MONITORAMENTO DAS DELIBERAÇÕES ANTERIORES

Derradeiramente, na **avaliação das determinações e recomendações dos exercícios anteriores**, constatou-se o não atendimento das recomendações elencadas nos itens.1.1¹⁸, 3.1.2¹⁹, 3.2.1²⁰, 4.1.1²¹, 4.2.1²², 4.3²³, 4.4²⁴ e 4.5²⁵ do Parecer Prévio TC

¹⁷ Constante do Processo TC 8266/2017 – Levantamento da Estrutura de Governança da Renúncia Fiscal.

¹⁸ 3.1.1 Por intermédio do IPAJM, com base no § 1º do art. 40 da LC 282/2004 c/c o art. 1º, inciso I, da Lei 9.717/1998, que a partir da elaboração do próximo estudo atuarial do Fundo Financeiro, além da projeção consolidada já realizada pelo IPAJM, realize também a projeção, para os próximos 75 anos, do fluxo das receitas e despesas individualizadas por Poder e órgãos autônomos e que, no Balanço Atuarial do Fundo Financeiro, demonstre o valor da conta de “cobertura de insuficiências financeiras” de benefícios concedidos e a conceder, discriminada por Poder/Órgão, com vistas a dar instrumentos aos Poderes para planejar suas políticas de pessoal sem perder de vista os limites de pessoal exigidos pela LRF – subseção 4.4.1.3.

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

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

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

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

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



66/2017 – Plenário (exercício de 2016), bem como da determinação constante no item 1.2.4²⁶, da recomendação referente ao item 1.3.5²⁷ e o atendimento parcial das recomendações dispostas nos itens 1.3.4²⁸, 1.3.6²⁹ e 1.3.8³⁰ do Parecer Prévio 52/2018 – Plenário (exercício de 2017), concluindo a equipe técnica pela finalização dos monitoramentos das deliberações em tela, conforme Resolução TC n. 278/2014.

Contudo, salientou a unidade técnica que a proposição de multa relativa ao descumprimento da determinação referente ao item 1.2.4 do Parecer Prévio TC 52/2018 – Plenário, constante no Relatório de Monitoramento 4/2019, do Processo TC 1304/2019, encontra-se ainda em fase de contraditório, pendente, portanto, de julgamento por essa Corte de Contas.

Em síntese, extrai-se do esmerado relatório técnico que a prestação de contas ora examinada encontra-se maculada de inexatidões, não configurando, entretanto, graves infrações à norma e nem resultando lesão ao erário, havendo naquele grandioso texto propostas de determinações a adoção das providências necessárias ao exato cumprimento da lei e de recomendações de outras medidas cabíveis.

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, devendo as determinações e as recomendações expedidas ser objeto de monitoramento por esse Tribunal de Contas.

VI – CONCLUSÃO

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 2018, sob a responsabilidade de PAULO CÉSAR HARTUNG GOMES,

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

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

²⁶ 1.2.4 ao IPAJM e à Seger, na próxima avaliação atuarial, adequem as premissas atuariais adotadas pelo Fundo Previdenciário com as políticas de reposição de pessoal, atendendo o disposto nos arts. 5º e 7º, §2º, da Portaria MPS 403/2008, e o Princípio do Equilíbrio Financeiro e Atuarial estampado na CF/88 e na LRF (subseção 5.5.2.3 do Relatório Técnico 00116/2018-8).

²⁷ 1.3.5 à Sefaz, para que realize os procedimentos necessários para reconhecimento, mensuração e evidenciação dos créditos oriundos de transferências intergovernamentais, em observância ao disposto no item 3 do Anexo Único da IN TC 36/2016 (subseção 6.2, II do Relatório Técnico 00116/2018-8).

²⁸ 1.3.4 à Sefaz, para que realize os procedimentos necessários para o reconhecimento e evidenciação dos créditos oriundos de Receitas Tributárias (ICMS), em observância ao disposto no item 1 do Anexo Único da IN TC 36/2016 (subseção 6.2, I do Relatório Técnico 00116/2018-8);

²⁹ 1.3.6 à Sefaz, para que, no exercício de sua competência de órgão central do Sistema de Contabilidade Estadual, adote procedimentos de controles internos para assegurar que as apropriações por competência de férias sejam contabilizadas em observância ao disposto no item 11 do Anexo Único da IN TC 36/2016 (subseção 6.2, III do Relatório Técnico 00116/2018-8).

³⁰ 1.3.8 à Seger, em conjunto com a Sesa e a Sefaz, para que adotem as medidas necessárias para reconhecer a depreciação dos bens imóveis, conforme disposto no item 7.3 da Parte II do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, e no item 7 do Anexo Único da IN TC 36/2016 (subseção 6.3.1 do Relatório Técnico 00116/2018-8).



na forma do art. 80, inciso I, da LC n.º 621/2012 c/c art. 71, inciso I, da Constituição do Estado do Espírito Santo;

2 – sejam expedidas as **recomendações** sugeridas pelo Núcleo de Controle Externo de Macroavaliação Governamental - NMG às fls. 336/340 (itens 7.2.1, 7.2.2, 7.2.3, 7.2.4, 7.2.5, 7.2.6, 7.2.7, 7.2.8, 7.2.9, 7.2.10, 7.2.11, 7.2.12, 7.2.13 e seus respectivos subitens), 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 Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n. 101/2000).

Ademais, com fulcro no inciso III do art. 41 da Lei n. 8.625/1993³¹, bem como no parágrafo único do art. 53 da LC n. 621/2012³², reserva-se, ainda, este *Parquet* ao direito de manifestar-se oralmente em sessão de julgamento.

Vitória, 25 de junho de 2019.

LUCIANO VIEIRA
PROCURADOR-GERAL
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

³¹ 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;**

³² 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.**