

Voto Vogal 00044/2018-7

Processos: 04021/2018-9, 02256/2018-4, 08265/2017-6, 06937/2017-1, 06536/2017-4, 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

UG: ES - Governo do Estado do Espírito Santo

Relator: Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun

Interessado: Chefe do Poder Legislativo Estadual (ES, ERICK MUSSO)

Responsável: PAULO CESAR HARTUNG GOMES

Classificação: Prestação de Contas Anual de Governador

Exercício: 2017

Responsável: Paulo César Hartung Gomes – Governador do Estado

Interessado: Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo

**PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DO GOVERNADOR
DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO – EXERCÍCIO DE
2017 – PARECER PRÉVIO PELA REJEIÇÃO –
DETERMINAR – RECOMENDAR – MONITORAR -
ARQUIVAR.**

VOTO VOGAL

O CONSELHEIRO EM SUBSTITUIÇÃO JOÃO LUIZ COTTA LOVATTI:

A apreciação das contas de Governador do Estado configura um dos mais relevantes traços da atuação constitucional do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, previsto no inciso I, do Art. 71 da Constituição Estadual.

Materializada em Parecer Prévio, consiste em apreciação geral e fundamentada da gestão orçamentária, patrimonial, financeira e fiscal havida no exercício, devendo demonstrar se o balanço geral representa adequadamente a posição financeira, orçamentária e patrimonial do Estado em 31 de dezembro, bem como se as operações estão de acordo com os princípios fundamentais de contabilidade e com os princípios constitucionais e legais aplicáveis à Administração Pública, concluindo pela aprovação, aprovação com ressalva ou rejeição das contas, conforme expressão do Art. 72 da Lei Complementar 621/2012 c/c Art. 118, *caput* do Regimento Interno.

O parecer prévio conterá registros sobre a observância às normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos do Estado e nas demais operações realizadas com recursos públicos estaduais, em especial quanto ao que estabelece a lei orçamentária anual, conforme prescrição no § 1º, do Art. 118 do Regimento Interno.

Assim deve ou deveria conter registros acerca de preceitos constitucionais, em especial quanto a acurácia do orçamento enquanto expressão físico-financeira do planejamento governamental, o cumprimento do procedimento legislativo, a análise das vedações impostas na elaboração e votação do orçamento e na concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração ou subsídio, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público (arts. 149, 150, 151, 152 e 154 da Constituição Estadual, respectivamente).

Também deve ou deveria conter registro sobre a observância às normas legais e regulamentares relacionadas aos limites de gastos, às disposições inscritas na Lei Complementar 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, a fidedignidade dos demonstrativos contábeis e a legalidade nos atos de execução orçamentária.

Nesse contexto deve-se destacar o poder normativo peculiar da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) como órgão central de contabilidade da União (art. 50, § 2º da LRF) e a sua capacidade de estabelecer regras gerais acerca das diretrizes, normas e procedimentos contábeis aplicáveis aos entes da Federação com vistas à consolidação das contas públicas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, consolidadas no Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público

(MCASP) e no Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF) e a Portaria Interministerial STN/SOF 163/2001 e suas alterações, instrumentos de *accountability* e aferição de *compliance*, as quais terão relevância na análise destas contas e nas conclusões a serem expedidas.

O Relatório Técnico 116/2018-8, na forma em que foi instruído pelo Núcleo de Controle Externo de Macroavaliação Governamental (NMG), está dividido em oito partes. Na primeira é apresentado um estudo acerca das participações governamentais na atividade petrolífera. Na segunda, são apresentados cenários econômicos: mundial, brasileiro e do Estado do Espírito Santo. Na terceira parte, é apresentado o relatório do controle interno do Estado. Na quarta, são feitas análises do planejamento, orçamento e gestão fiscal do Estado. Na quinta, são feitas análises acerca da gestão previdenciária estadual. Na sexta, avalia-se o Balanço Geral do Estado. Na sétima, são feitas análises acerca do monitoramento das determinações e recomendações anteriores. E, por fim, a oitava, com conclusão e proposta de encaminhamento.

Destaco que o exíguo tempo e à restrição de acesso à SEGEX para esclarecimentos suplementares acerca das vedações previstas no art. 152 da Constituição Estadual, ao montante do imposto reduzido ou dispensado em isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira tributária e creditícia e ao montante do dispêndio em publicidade presente nas contas de 2017, englobando o orçamento da SECOM e todos os gastos com produção, difusão e gerenciamento de comunicação publicitária, ações promocionais, eventos e patrocínio, atividades de marketing e assessoria em todos os segmentos da estrutura administrativa do Estado, não permitiram a desejável análise pormenorizada do planejamento e execução do orçamento e que poderiam revelar uma faceta dispensiosa e desproporcional de despesas em propaganda e marketing em detrimento de investimentos públicos em setores estruturantes ou na melhoria do serviço público em geral.

Em razão disso, atendo-me especificamente aos itens previstos no art. 118 do Regimento Interno, presentes nos itens 4, 5, 6 e 8 do Relatório Técnico 116/2018, este publicado como peça anexa ao voto do relator, dispensando, portanto, sua repetição neste voto.

Indo diretamente aos pontos divergentes da análise realizada pelo relator, destaco-os da seguinte forma:

1. DA DESCONFORMIDADE DOS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO DA LOA – INOBSERVANCIA AO ART. 165, § 6º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E AO ART. 5º, INCISO II, DA LEI COMPLEMENTAR 101/2000 – LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL – LRF.

A Constituição Estadual apresenta na redação do seu art. 150, § 6º o seguinte texto

Art. 150 Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

[...]

§ 6º -O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito sobre as receitas e despesas decorrentes de isenções , anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

O art. 5º da LRF por sua vez apresenta a seguinte redação:

Art. 5º O projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar:

[...]

II - será acompanhado do documento a que se refere o § 6º do art. 165 da Constituição, bem como das medidas de compensação a renúncias de receita e ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado;

Por óbvio, a inobservância de tal preceito foi percebida pela equipe de auditores do Núcleo de Controle Externo de Macroavaliação Governamental, responsável por fiscalizar estas contas, os quais se manifestaram nos seguintes termos, extraído do item 4.1.1 do Relatório Técnico 116/2018:

A verificação quanto ao cumprimento dos dispositivos legais e constitucionais que regulam a elaboração da LDO e da LOA foi realizada por meio do checklist constante do Relatório Técnico de Acompanhamento 5/2017 (Processo TC 3310/2017) e abrangeu aos aspectos formais da Lei e aos respectivos demonstrativos apresentados.

Quanto à LDO 2017, dos 43 itens analisados, 32 foram pontuados “sem ressalva”, 9 “com ressalva” e 2 como “irregular”. Os 9 itens “com ressalva” continuam sendo monitorados, os dois itens “irregulares” foram submetidos ao gestor que informou a correção na LDO-2018, o que foi confirmado.

Em relação à LOA-2017 os 30 itens analisados foram pontuados sem ressalva, sendo registrado que o demonstrativo previsto no art. 165, §6º, da Constituição Federal, assim como no art. 5º, inciso II, da LRF (Demonstrativo regionalizado de isenções,

anistias, remissões, subsídios e benefícios fiscais), foi objeto de determinação no TC 5948/2016 (Acórdão TC 325/2016 – Plenário) e será objeto de monitoramento na LOA-2018.

Vale rememorar que o descumprimento desse normativo inscrito na Constituição Estadual e na LRF foi objeto da DECISÃO TC – 1084/2015 – PLENÁRIO, no Proc.TC-1223/2014, por meio do qual recomendou-se ao Executivo Estadual que na elaboração das próximas LOAs as fizesse acompanhar de demonstrativo regionalizado do efeito sobre as receitas e despesas decorrentes de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia em cumprimento ao disposto no art. 165, § 6º, da CF e art. 150, § 6º, da CE.

Na sequência, o Acórdão TC 325/2017 – PLENÁRIO, no Proc. TC 5948/2016, converteu aquela recomendação em determinação.

Bebendo na fonte da literatura apresentada pelo relator, o Manual de Transparência Fiscal, do Fundo Monetário Internacional¹, enfatiza o conceito de transparência no conhecimento público sobre a estrutura e as funções do governo, das políticas públicas, das contas do setor público e das projeções fiscais.

Sustentada em pilares que abrangem transparência na preparação, execução e monitoramento do orçamento, disponibilidade pública de informações e garantia de integridade dos dados fiscais e fiscalização independente da informação fiscal, sugerem quão longe estão as presentes contas daqueles conceitos.

A divulgação das informações de planejamento, orçamento, prestação de contas, execução orçamentária e gestão fiscal é fator essencial para transparência na Administração Pública.

Isso pode ser sintetizado no seguinte trecho extraído do Manual on fiscal transparency, pg. 62, em tradução livre:

É um requisito de transparência fiscal que as informações sobre toda a atividade fiscal realizada pelo ou para o governo central seja incluída dentro da documentação orçamentária.

Assim, resta evidente que a Lei Orçamentária Anual (LOA) 2017, Lei 10.614/206, descumpre o art. 150, § 6º da Constituição Estadual e o art. 5º, inciso II da LRF

¹ INTERNATIONAL MONETARY FUND (FMI). *Manual on fiscal transparency/fiscal affairs*. Washington, D.C., 2007, rev. ed., p. 107. In <https://www.imf.org/external/np/pp/2007/eng/101907m.pdf>. Acesso em 08/07/208.

na sua formulação, permitindo inferir a inexistência de planejamento e análises técnicas adequadas sobre as receitas e despesas decorrentes de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

2. DESCUMPRIMENTO DO LIMITE MÍNIMO CONSTITUCIONAL PELO GOVERNO DO ESTADO COM DESPESA COM A MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO. INOBSERVÂNCIA DOS ART. 212 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, ART. 32, CAPUT DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL, OS ARTIGOS 70 E 71 DA LDB, E O ARTIGO 22 DA LEI 11.494/2007.

Segundo o Relatório Técnico 116/2018, no exercício de 2017, a receita líquida proveniente de impostos e das transferências constitucionais e utilizada como base de cálculo para a apuração do valor mínimo constitucional a ser aplicado na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, alcançou o montante de R\$ 9.399.404.444,04.

Quanto às despesas liquidadas para aqueles fins, estas teriam atingido o valor de R\$ 2.603.106.048,25, incluindo-se na apuração das despesas com a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino recurso da Fonte 102, despesa com repasse para cobertura de déficit financeiro do Regime Próprio de Previdência Social (Aporte) relativo aos servidores da educação, no montante de R\$717.958.661,60, conforme destacado a seguir:

DESCRIÇÃO	FONTE	VALOR
Previdência Social - Regime Estatutário (Aporte)	102	717.958.661,60
TOTAL DAS DESPESAS		717.958.661,60

Fonte: Relatório Técnico 116/2018

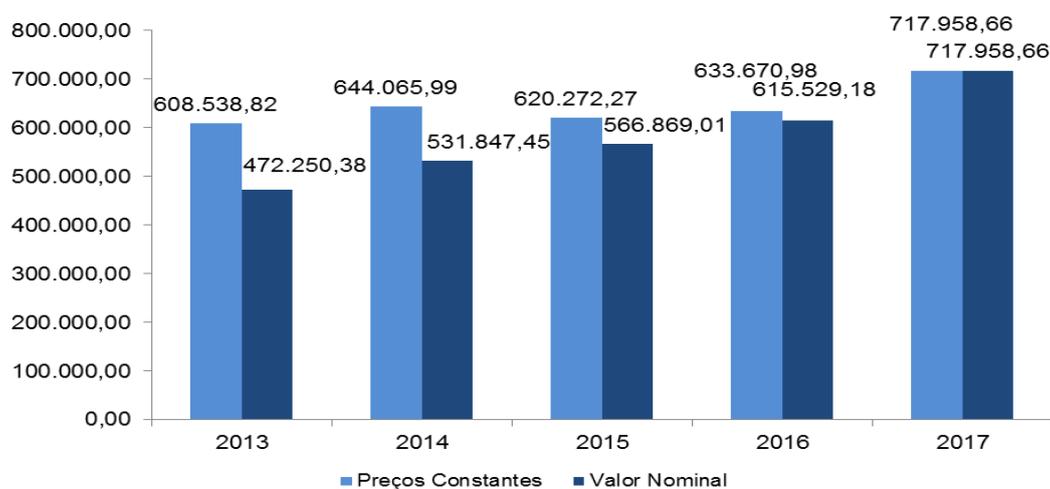
Os efeitos dessa decisão foram registrados no Relatório Técnico 116/2018 nos seguintes termos:

Quanto à inclusão das despesas destinadas a cobrir déficit financeiro do regime próprio de previdência de servidores inativos e pensionistas originários da área da educação como despesa com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, devemos registrar que o Manual de Demonstrativos Fiscais da STN ensina que, considerando a interpretação conjunta dos artigos 37 e 40 da Constituição Federal, os artigos 70 e 71 da LDB, e o artigo 22 da Lei 11.494/2007, 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, por conseguinte, as despesas que envolvam gastos com inativos e pensionistas, pois a lei faz distinção entre as espécies de rendimento: remuneração, proventos e pensões.

A inclusão de Aporte para cobertura de déficit financeiro do RPPS nas despesas de Educação, para fins do limite constitucional com MDE, embora fundamentada no artigo 21, parágrafo 4º, da Resolução TC 238 de 15/05/2012, provoca um acréscimo, influenciando o montante aplicado e o respectivo percentual, para fins de cumprimento do limite mínimo constitucional pelo Governo do Estado, não encontrando, atualmente, amparo ao especificado no Manual de Demonstrativos Fiscais da STN, bem como no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público da STN.

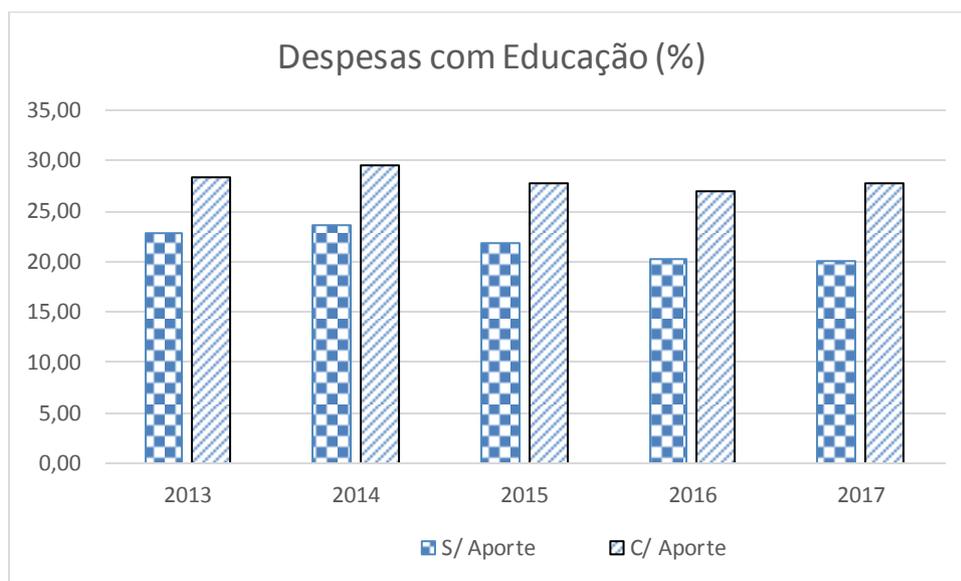
O Gráfico a seguir evidencia as despesas, na Educação, com cobertura de déficit financeiro do Regime Próprio de Previdência Social (Aporte), fonte 102, no decorrer dos últimos cinco anos.



A distorção causada por essa prática nas finanças estaduais e no cálculo do índice de despesas com educação assume contornos significativos quando se apresenta a série histórica, conforme quantitativos discriminados na tabela abaixo:

Ano	Receita Nominal	Despesa c/ Aporte	Aporte	Despesa s/ Aporte	S/ Aporte %	C/ Aporte %
2013	8.565.957.950,00	2.424.334.563,20	472.250.380,00	1.952.084.183,20	22,79	28,30
2014	8.925.847.237,19	2.637.382.109,30	531.847.450,00	2.105.534.659,30	23,59	29,55
2015	9.432.409.528,09	2.620.554.770,38	566.869.010,00	2.053.685.760,38	21,77	27,78
2016	9.135.672.720,00	2.474.471.085,21	615.529.180,00	1.858.941.905,21	20,35	27,09
2017	9.399.404.444,04	2.603.106.048,25	717.958.661,60	1.885.147.386,65	20,06	27,69

Esses números demonstram que a prática contábil contrária aos normativos que regem a matéria acarretou o descumprimento do limite constitucional para despesas em educação em todos os exercícios, sendo os dois primeiros de responsabilidade do Governador José Renato Casagrande e os três últimos do Governador Paulo César Hartung Gomes, conforme destacado no gráfico abaixo:



Considerando o período compreendido entre 2013 e 2017, os dois governadores **deixaram de aplicar R\$3.224.506.721,00 em despesas em educação no Estado do Espírito Santo** (valor atualizado, base 2017) e conseqüentemente aplicaram valores insuficientes daqueles previstos no art. 212 da Constituição Federal em manutenção e desenvolvimento do ensino, apurando-se **em 2013 o percentual de 22,79; em 2014 o percentual de 23,59; em 2015 o percentual de 21,77; em 2016 o percentual de 20,35 e em 2017 o percentual de 20,06.**

A flagrante ilegalidade dessa prática contábil, conforme destacado no trecho transcrito do Relatório Técnico 116/2018, não se mostra sustentável diante do questionável art. 21, parágrafo 4º, da Resolução TC 238/2012.

Sendo visível e notória a ilegalidade e diante da natureza cogente do escopo normativo expedido pela Secretaria do Tesouro Nacional, conforme destacado alhures, não resta ao agente público responsável outro caminho que não seja à recondução ao caminho da legalidade, primado dos princípios que regem a Administração Pública presente no art. 32 da Constituição Estadual.

Conforme demonstrado, a execução efetiva de despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino alcança o valor de R\$1.885.147.386,65 (um bilhão, oitocentos e oitenta e cinco milhões, cento e quarenta e sete mil, trezentos e oitenta e seis reais e sessenta e cinco centavos), a qual, dividida pelo valor de R\$ 9.399.404.444,04 (nove bilhões, trezentos e noventa e nove milhões, quatrocentos e quatro mil e quatrocentos e quarenta e quatro reais e quatro centavos), **obtendo-se o resultado de 20,06 %**.

Nesse ponto conveniente destacar o teor do art. 212 da Constituição Federal, *verbis*:

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

Diante disso, infere-se que a Prestação de Contas de Governador, exercício 2017, apresenta irregularidade grave na apuração das despesas com educação, descumprindo o preceito constitucional, aplicando na manutenção e desenvolvimento do ensino o valor de 20,06 %.

3. CONCLUSÃO

Do exposto, as contas apresentam desconformidade nos instrumentos de planejamento da LOA – inobservância ao art. 165, § 6º, da Constituição Estadual e ao art. 5º, inciso II, da Lei Complementar 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, e descumprimento do limite mínimo constitucional pelo Governo do Estado com despesa com a manutenção e desenvolvimento do ensino. Inobservância dos art. 212 da Constituição Federal, art. 32, caput da Constituição Estadual, os artigos 70 e 71 da LDB, e o artigo 22 da Lei 11.494/2007, eis que aplicados apenas 20,06 % em despesa com educação, quando deveriam ser aplicados pelo menos 25%.

Assim, **VOTO** no sentido de que o Colegiado aprove a seguinte minuta de Parecer Prévio que submeto à sua consideração.

JOÃO LUIZ COTTA LOVATTI

Conselheiro em Substituição

PARECER PRÉVIO

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, RESOLVEM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em sessão Plenária, ante as razões expostas neste voto, em:

1. Seja emitido **PARECER PRÉVIO** recomendando à Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo a **REJEIÇÃO da Prestação de Contas do Governador do Estado do Espírito Santo**, Sr. Paulo César Hartung Gomes, relativas ao **exercício de 2017**, na forma do art. 80, inciso III da Lei Complementar 621/2012.
2. **DETERMINAR** à Secretaria de Estado de Economia e Planejamento Controle que **no prazo de até 90 (noventa dias) apresente estudo de recomposição dos valores destinados a despesas com educação apurados em valores abaixo do limite legal nos últimos cinco exercícios**, conforme exposto corpo deste voto, a serem recompostos nos próximos cinco exercícios e sob monitoramento da Secretaria Geral de Controle Externo – SEGEX deste Tribunal de Contas.
3. **ACOLHO** as demais determinações, recomendações e encaminhamentos sugeridos pelo relator em seu voto.