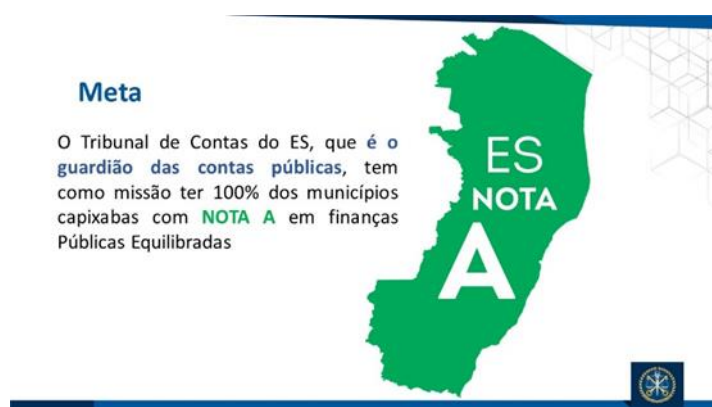


**ESTE NÃO É UM DOCUMENTO OFICIAL DO TCEES. TRATA-SE DE UMA PROPOSTA EM FASE DE CONSULTA PÚBLICA, EM ELABORAÇÃO, SEM VALOR JURÍDICO.**

Excelentíssimo Senhor Conselheiro Presidente Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun,

Considerando a competência outorgada a Vossa Excelência pelo art. 439, *caput*, do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCEES), aprovado por meio da Resolução TC 261, de 4 de junho de 2013, apresento **MINUTA DE PROPOSTA DE INSTRUÇÃO NORMATIVA** visando instituir o **Prêmio Gestão Fiscal Sustentável e menção honrosa Destaque Previdenciário, no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo**, pelas razões expostas a seguir.

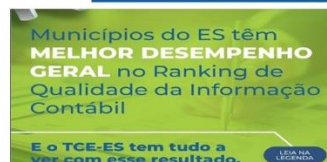
O Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, nos últimos anos, tem fomentado nos municípios capixabas a cultura da responsabilidade fiscal. Foi um compromisso público desta gestão, fomentar nos prefeitos municipais o desejo de ser um município “NOTA A”, além de exigir o compromisso com os pilares da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).



Outra meta estabelecida foi a busca permanente da melhoria na qualidade da informação contábil para que os dados recebidos pelo Tribunal de Contas possam ser utilizados para instrução dos processos de controle externo, na elaboração de boletins informativos e na divulgação no painel de controle, bem como contribuir efetivamente para a atuação tempestiva e de qualidade desta Corte de Contas, podendo constituir em instrumento preciso de apoio na tomada de decisão dos gestores públicos, prevenindo a correção de erros e impropriedades e viabilizando a redução de custos para todo o governo.

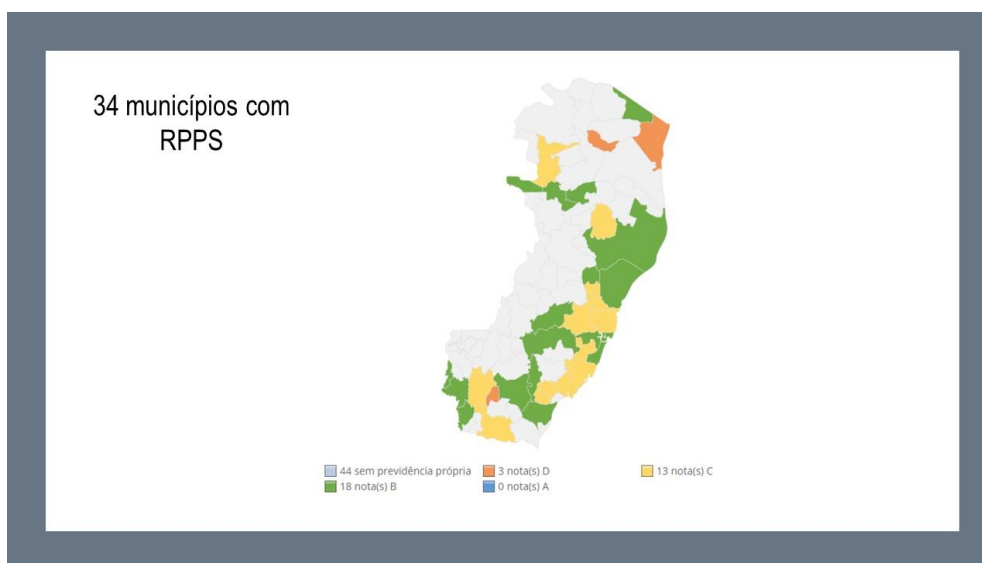
## Qualidade da Informação Contábil

Alcançar 100% da implantação dos procedimentos contábeis patrimoniais



5

Também tem sido um compromisso desta Corte de Contas, perseguir o equilíbrio financeiro e atuarial dos municípios que possuem Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), considerado um relevante risco que pode desequilibrar as contas públicas por vários anos e comprometer a capacidade de pagamento e a oferta de serviços públicos a sociedade local.

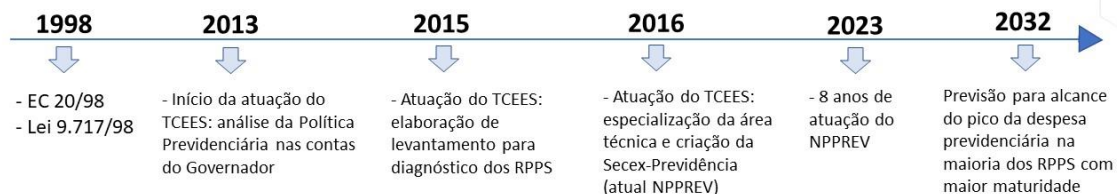


De acordo com as informações atuariais constantes nos processos de prestação de contas dos regimes próprios de previdência, (atualmente divulgadas no painel de controle do Tribunal de Contas), os anos da década de 2030 serão os mais difíceis para os municípios, pois a ausência da reserva financeira adequada tensionará os cofres do tesouro municipal a arcarem com o pagamento das aposentadorias e pensões de forma direta. E essa ação impactará diretamente no limite de gastos de pessoal do poder executivo e na escassez desses recursos para outras políticas públicas e novos investimentos.

## (ÚLTIMA) OPORTUNIDADE PARA GARANTIR A CREDIBILIDADE FISCAL E SUSTENTABILIDADE DOS RPPS



### LINHA DO TEMPO



Núcleo de Controle Externo de Fiscalização de Pessoal e Previdência – NPPREV



Dessa forma, torna-se essencial que os próximos anos sejam destinados ao acompanhamento da maior formação de reserva possível para amenizar as dificuldades da próxima década.



O Núcleo de Fiscalização de Pessoal e Previdência desta Corte de Contas tem pautado sua fiscalização da política pública previdência, com base nesses quatro eixos:

## Estrutura de Atuação para Condução da Política Previdenciária



Fonte: elaboração própria do NPPREV (antiga Secex-Previdência)

Núcleo de Controle Externo de Fiscalização de Pessoal e Previdência – NPPREV



O primeiro pilar prevê que a **entidade que administra** o regime próprio de previdência é uma unidade essencialmente técnica, que necessita de expertise em diversos conhecimentos tais como contabilidade aplicada ao setor público com foco em previdência, investimentos, atuária, direito, economia, tecnologia da informação, dentre outros, e por isso necessita de uma estrutura administrativa e de pessoal, capacitada e em quantidade suficiente, que consiga alcançar seus objetivos, que é realizar a capitalização dos recursos do ente e dos segurados para fazer frente ao seu compromisso atuarial com os seus segurados.

O segundo pilar é o **gerenciamento da política que pessoal** que está totalmente integrada a política previdenciária do ente, quando esse possui um RPPS. Qualquer criação de cargos e/ou reestruturação de carreiras, aumentos reais de salários, política de contratação de servidores, percentual de reposição de servidores que se aposentam e excessiva contratação de servidores por meio de designação temporária impactam diretamente no fluxo de receitas e despesas do RPPS. Desta forma, o ente deveria realizar uma gestão integrada da política de pessoal do ente, sempre atento aos impactos orçamentários, financeiros e atuariais nas despesas e no passivo atuarial do ente.

Os outros dois pilares tratam **do equilíbrio financeiro e atuarial do ente**, preceitos constitucionais cravados pelo artigo 40 da Constituição Federal. Significa dizer, que o ente deve ter recursos financeiros suficientes para arcar com os compromissos da política previdenciária no exercício e no longo prazo. Um dos instrumentos que servem de apoio para essa gestão é a avaliação atuarial realizada anualmente pelos RPPS.

EIXO ESTRATÉGICO DE ATUAÇÃO DO TCEES: Credibilidade das contas públicas e sustentabilidade fiscal



Para acompanhar a evolução dos RPPS no cumprimento do seu mister, o Tribunal definiu como pilares estratégicos o acompanhamento tempestivo do repasse das contribuições pelos órgãos ao RPPS, a efetividade do plano de amortização destinado ao pagamento do déficit atuarial do ente e o acompanhamento permanente do índice de cobertura das provisões matemáticas previdenciárias. Esse indicador é uma bússola para o gestor, pois ele mede se realmente todas as ações necessárias estão sendo realizadas, ele acaba refletindo todas as ações decorrentes da variação das disponibilidades, do passivo atuarial e da política de pessoal.

Desta forma escolhemos dar destaque ao município que tiver o maior aumento absoluto no índice de capitalização do RPPS. Juntamente com esse parâmetro também pretende-se premiar os municípios que mantiverem a cobertura integral das reservas necessárias para suprir os compromissos previdenciários com os servidores que já estão aposentados, ou seja, já deveriam estar disponíveis no RPPS, a chamada cobertura da provisão dos benefícios concedidos.

Outra meta que temos difundido e aspiramos perseguir é a **de parcelamento zero**, pois a prática de atraso no repasse dos compromissos financeiros com o regime de previdência é muito nociva para a acumulação de reservas do RPPS, sobrecarrega o Poder Executivo com o pagamento de juros e na verdade constitui uma antecipação de consumo dos recursos, visto que estes recursos deveriam ser destinados periodicamente para a previdência.



Ademais, todo o processo de prestação de contas dos municípios passa por um processo de automatização de procedimentos, rumo a realização de acompanhamentos permanentes **por meio de auditorias digitais**. Diante deste processo, torna-se cada vez mais essencial que as informações prestadas por nossos jurisdicionados tenham qualidade e confiabilidade. E para isso, os municípios devem aperfeiçoar as suas estruturas administrativas com profissionais capacitados em seu quadro de pessoal e em proporção suficiente para a realização de todas as suas demandas, conforme se depreende do levantamento sobre a governança dos setores de contabilidade nas unidades gestoras municipais, realizado por este Tribunal, objeto do processo TC 7.576/2021.

Reforçamos a importância de trabalharmos institucionalmente nos pilares que possibilitam a geração de informações de qualidade, com a expressão criada por Clive Humby, um matemático londrino especializado em ciência de dados: **“Dados são o novo petróleo”**, em tradução livre para a original “Data is the new oil”.

Nesse levantamento realizado, constam informações que dão conta de que 61% das unidades gestoras não dispõem de profissionais efetivos responsáveis pelos serviços contábeis e tão pouco profissionais substitutos para os casos de afastamentos legais. Dessa forma, a proposta de premiação aos municípios também constitui uma forma de valorização daqueles que proveem de forma adequada e suficiente os seus serviços de gestão orçamentária, financeira, patrimonial e de contabilidade.

Por meio do Parecer Consulta TC 19/2018, o Tribunal de Contas do Estado, firmou tese de que os entes devem estruturar, mínima e suficientemente, um quadro de servidores públicos, remunerado adequadamente à realidade local, com o quantitativo de cargos efetivos necessários para o desempenho das atividades de natureza contábil, aduzindo que:

A Lei Federal nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974, alterada pela Lei Federal nº 13.429, de 31 de março de 2017, não se aplica à Administração Pública, devendo sobre ela incidir as previsões do artigo 37, II e XXI, da Constituição Federal, **devendo as entidades**



**municipais da administração direta e indireta jurisdicionadas estruturar, mínima e suficientemente, um quadro de servidores públicos, remunerado adequadamente à realidade local, com o quantitativo de cargos efetivos necessários para o desempenho das atividades de natureza contábil,** admitindo-se a possibilidade de a direção da unidade contábil responsável pelo planejamento, coordenação e supervisão ser exercida por servidor sem vínculo efetivo, desde que devidamente habilitado e em situação de regularidade perante o Conselho Regional de Contabilidade, exceto quando na unidade estiver lotado apenas um servidor efetivo, situação em que, necessariamente, o encargo deverá recair sobre ele. Tais exigências, contudo, *não afastam a possibilidade de que as **atividades auxiliares e de apoio aos serviços contábeis sejam desempenhadas por outros servidores, bem como por profissionais ou empresa de assessoria ou consultoria contábil,*** quando necessária e justificada, sobretudo quanto à avaliação de custo-benefício da decisão, desde que precedida de regular procedimento licitatório; (grifei)

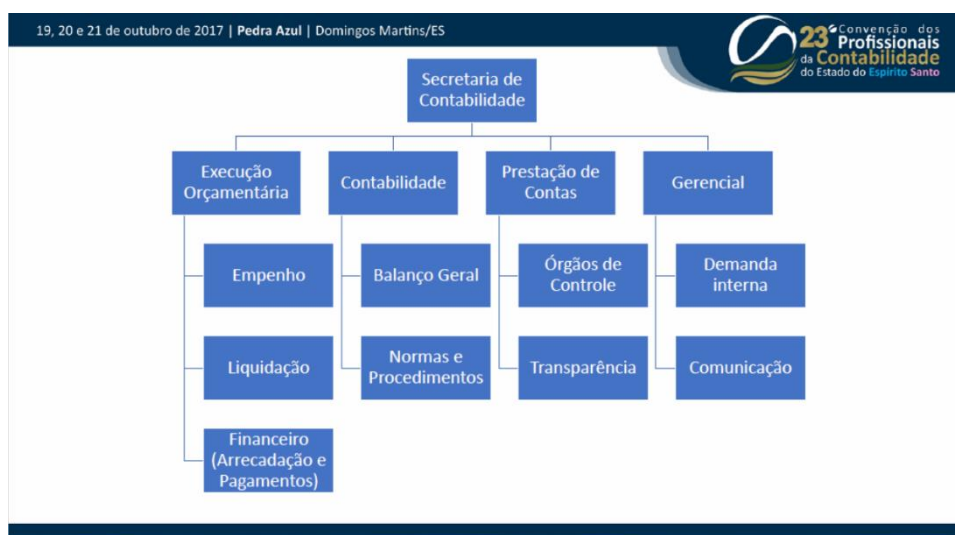
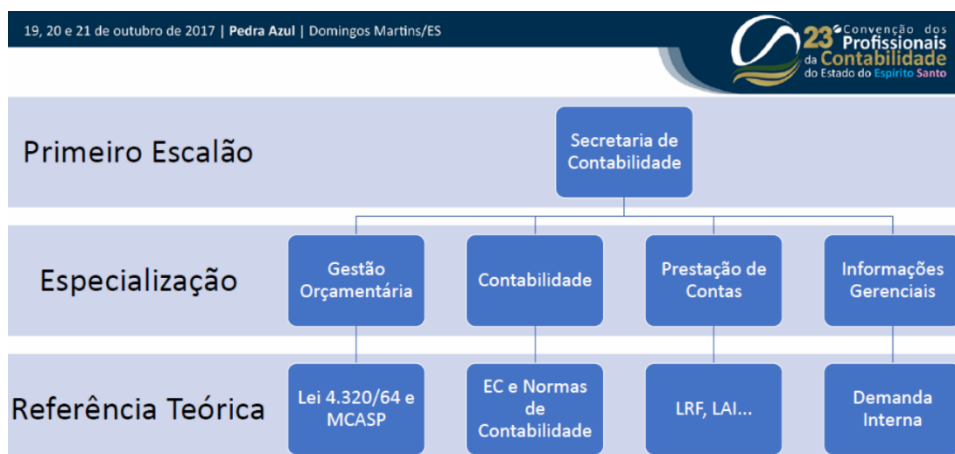
Foi nesse sentido que este Tribunal de Contas adotou medidas administrativas e promoveu a especialização de unidades técnicas responsáveis por conhecimentos sobre a gestão orçamentária, financeira, patrimonial e fiscal por meios dos núcleos da Secretaria de Contabilidade, Economia e Gestão Fiscal. E neste mesmo raciocínio lógico, os municípios também carecem dessa mesma especialização, visto que os conhecimentos exigidos dos profissionais de contabilidade que atuam no setor público tiveram um incremento exponencial nos últimos vinte anos.

De acordo com as informações obtidas nas reuniões do programa Encontros de Formação em Controle (Enfoc), com prefeitos, secretários e vereadores, os últimos concursos públicos promovidos nos municípios, remontam a década passada, demonstrando o diagnóstico de uma estrutura insuficiente de recursos humanos dos serviços de contabilidade dos jurisdicionados, gerando uma sobrecarga aos atuais profissionais e conseqüentemente comprometendo a geração das informações apresentadas por meio das prestações de contas.

Assim, desde meados do ano de 2017 esse tema vem sendo objeto de amplos debates, inclusive nos encontros e congressos de contabilidade, especialmente a necessidade de especialização dos serviços contábeis, como medida para o aperfeiçoamento e qualidade das informações, tendo, por exemplo, uma coordenação/divisão para realizar a gestão orçamentária da entidade, tendo como referencial teórico inicial de estudo a Lei 4.320/64 e o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público.

A título de ilustração, veja-se abaixo uma síntese de proposta de estrutura administrativa debatida na 23ª Convenção de Profissionais de Contabilidade do Estado do Espírito Santo, promovida pelo Conselho Regional de Contabilidade do

Espírito Santos, entre os dias 19 a 21 de outubro de 2017, na Cidade de Domingos Martins – ES:



Nesse evento também ocorreram abordagens sobre a necessidade de uma “coordenação/divisão” para a realização da gestão patrimonial do ente, destinada a mensurar, reconhecer e registrar as receitas, despesas, ativos e passivos com base no regime de competência e nas normas brasileiras de contabilidade aplicadas ao setor público (NBC TSP) emitidas pelo Conselho Federal de Contabilidade, que foram recentemente convergidas do padrão internacional. Essa divisão poderia ser responsável pelas medidas necessárias para a implantação dos procedimentos contábeis patrimoniais, considerando que atualmente existe um plano de ação em vigência, no entanto mais de 77% dos municípios capixabas não possuem uma comissão interdisciplinar com a finalidade de realização da integração dos processos (geração da informação) e dos sistemas informatizados<sup>1</sup>.

Outra demanda que os municípios possuem é a necessidade de realizar inúmeras prestações de contas a órgãos externos. São diversos normativos diferentes, Manual

<sup>1</sup> Conforme Relatório de Levantamento, objeto do processo TC 7.576/2021, sobre a Governança dos setores de contabilidade nas unidades gestoras municipais, páginas 36-46.



de Demonstrativos Fiscais (MDF), Lei de Responsabilidade Fiscal, regulamentos do Ministério da Fazenda para apresentação do SICONFI, do Ministério da Saúde para apresentação do SIOPS, do Ministério da Educação para apresentação do SIOPE, do Tribunal de Contas para apresentação das remessas mensais e outras periódicas por meio do sistema CidadES além das demandas solicitadas pela Lei da Transparência e de acesso à informação.

Por fim, e não menos importante, foi o debate realizado sobre a necessidade de uma “divisão ou unidade” para servir de apoio a tomadas de decisões do gestor, para atendimento das demandas internas e produzir informações gerenciais, inclusive para apuração dos custos do setor público, com prazo final de implementação e funcionamento fixado por este Tribunal para até o término de 2023.<sup>2</sup>

Um debate plausível que mereceria atenção seria avaliar a possibilidade e viabilidade dos serviços especializados de contabilidade ser alçada a um status mais representativo da entidade. Atualmente, somente em 19% dos entes, o serviço de contabilidade consta da estrutura administrativa do primeiro escalão ou equivalente<sup>3</sup>. E isso decorre da necessidade de interação, articulação e geração das informações exigidas pelo processo de convergência. O processo de convergência ao padrão internacional é uma exigência destinada ao ente, aos serviços de contabilidade estão reservados a função de articulação para a geração da informação e posterior registro, nos padrões estabelecidos.

Assim, para um município alcançar uma gestão fiscal e previdenciária sustentável, também precisa de profissionais qualificados e uma estrutura administrativa, qualitativamente e quantitativamente correspondente e suficiente para viabilizar um adequado, preciso, tempestivo e eficiente subsídio às tomadas de decisões e nos processos de prestações de contas com qualidade à toda sociedade brasileira, premissa exigível a todo gestor público pela Constituição Federal.

Por fim e em síntese, a pretensão da iniciativa da proposta dessas premiações constitui o reconhecimento, o incentivo, a promoção e divulgação das boas práticas, bem como um meio de estimular o desenvolvimento e o aperfeiçoamento da Governança no âmbito dos municípios capixabas, nos aspectos antes mencionados.

Pelo exposto, apresento a Vossa Excelência, acompanhando esta manifestação, MINUTA DE PROPOSTA DE INSTRUÇÃO NORMATIVA visando instituir o Prêmio Gestão Fiscal Sustentável e menção honrosa Destaque Previdenciário, no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo.

*(assinado digitalmente)*

**SIMONE REINHOLZ VELTEN**

Auditora de Controle Externo

Secretária-geral de Controle Externo

---

<sup>2</sup> art. 2º da Instrução Normativa TC Nº. 36, de 23/02/2016. Dispõe sobre os novos prazos-limite de adoção dos procedimentos contábeis patrimoniais aplicáveis ao Estado e aos municípios, em decorrência da Portaria STN nº 548, de 24 de setembro de 2015, revoga as Resoluções TC 221/2010, 242/2012, 258/2013 e 280/2014, e dá outras providências.

<sup>3</sup> Processo de Levantamento - TC 7.576/2021.