PARECER PRÉVIO TC-7/2016

PROCESSO - TC-9974/2015 (APENSOS: TC-3043/2015 E TC-6016/2015)
JURISDICIONADO - GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
ASSUNTO - EMBARGOS DE DECLARAÇÃO
EMBARGANTE - MINISTÉRIO PÚBLICO ESPECIAL DE CONTAS
RESPONSÁVEL - JOSÉ RENATO CASAGRANDE

EMENTA

CONTAS DO GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO - EXERCÍCIO DE 2014 - CONFORMIDADE COM DISPOSIÇÕES LEGAIS - 1) REJEITAR PRELIMINARES - 2) PARECER PRÉVIO PELA APROVAÇÃO - 3) RECOMENDAÇÕES - 4) ARQUIVAR – EMBARGOS DE DECLARAÇÃO INTERPOSTOS PELO MINISTÉRIO PÚBLICO ESPECIAL DE CONTAS – 1) CONHECER – 2) PROVIMENTO PARCIAL SEM EFEITOS INFRINGENTES – 3) INCLUIR RECOMENDAÇÕES NO PARECER PRÉVIO TC-50/2015 – 4) ARQUIVAR.

O EXMO. SR. CONSELHEIRO SÉRGIO MANOEL NADER BORGES

I – RELATÓRIO

Trata o presente processo de Embargos de Declaração interposto em face do Parecer Prévio TC-050/2015, constante do Processo TC 6016/2015, que recomendou à Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo a

APROVAÇÃO das contas prestadas pelo Governador do Estado do Espírito Santo, Excelentíssimo Senhor José Renato Casagrande, referente ao exercício de 2014.

O Ministério Público Especial de Contas interpôs embargos de declaração, alegando existir omissões e contradições no Parecer Prévio TC 050/2015, conforme transcrito:

> **3.1 Recomendação Expressamente Proposta pelo MPC, Acolhida à Unanimidade pelo Plenário, mas Não Incluída no Parecer Prévio**
> Promova a inclusão no Parecer Prévio TC 50/2015 da proposição formulada por este *Parquet* de Contas (fl. 792 e 793) com base em irregularidade apontada pelo Relatório Técnico das Contas do Governador RTCG 1/2015 (fl. 463 e 464), acolhida à unanimidade pelo Plenário do TCEES nos termos do Voto do Relator (fl. 1978), consistente na **expedição de recomendação ao Poder Judiciário e ao Ministério Público Estadual** para que reavaliem a permanência da gestão fragmentada do RPPS em relação a seus servidores inativos e pensionistas, reunificando a gestão única com o IPAJM, conforme preceitua o art. 40, § 20, da Constituição Federal, sob pena de sujeitar o Estado do Espírito Santo à não emissão do Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP) previsto no art. 5º, inciso IV, da Portaria MPS nº 204/2008, exigido para recebimento de transferências voluntárias de recursos pela União, bem como para a celebração de acordos, contratos, convênios, ajustes e recebimento de empréstimos, dentre outros importante benefícios listados no art. 4º da mencionada portaria;
>
> **3.2 Recomendações Expressamente Propostas pela Comissão Técnica, Acolhidas à Unanimidade pelo Plenário, mas Não Incluídas no Parecer Prévio**
> Tendo em vista que, conquanto tenha sido emitido em consonância com os termos do Voto do Relator, o Parecer Prévio TC 50/2015 não contemplou todas as recomendações expressamente contidas no Relatório Técnico das Contas do Governador RTCG 1/2015, as quais foram acolhidas pelo Relator e referendadas à

unanimidade pelo Plenário do TCEES, promova a inclusão no Parecer Prévio das seguintes recomendações:

a) Que, para as futuras prestações de contas anuais do Governador do Estado, as informações inerentes à depreciação, exaustão e amortização acumuladas sejam detalhadas nas Notas Explicativas à demonstração contábil (fl. 282 e 283);

b) Que, caso as ações não tenham transitado em julgado, com parecer favorável ao Estado, até o termino do exercício de 2015, o Estado faça constar, das Notas Explicativas aos demonstrativos contábeis desse ano, do Balanço Patrimonial, informações a respeito dos precatórios da trimestralidade, tendo em vista se tratar de uma contingência passiva com provável realização, conforme determina a Norma Contábil NBC TG 25. (fl. 290);

c) Que, para as futuras prestações de contas anuais - o anexo "Quadro do superávit/déficit financeiro", que integra e complementa o Balanço patrimonial, seja publicado na imprensa oficial, conforme dispõe o item 11, alínea "a" da Norma Brasileira de Contabilidade – NBCT 16.6 – Demonstrações Contábeis (fl. 294);

d) A inclusão da Defensoria Pública na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) ao estabelecer o prazo para a entrega dos recursos correspondentes às dotações orçamentárias, compreendidos os créditos suplementares e especiais, conforme determina o artigo 168 da Constituição Federal (redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004) e o artigo 153 da Constituição Estadual (redação dada pela EC nº 77, de 17.4.2012- DOE 19.4.2012). (fl. 558);

e) Que, na elaboração das próximas Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO), nas situações em que tenha havido necessidade de ajustes das metas fiscais na Lei Orçamentária, restem consignadas de forma expressa e inequívoca, quais foram as alterações da conjuntura nacional e estadual e dos parâmetros macroeconômicos utilizados na estimativa das receitas e despesas, do comportamento da execução dos orçamentos do ano anterior e de modificações na legislação que afetaram os parâmetros estabelecidos na LDO, ocasionando ajustes. (fl. 558);

f) Que, na elaboração das próximas Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO), seja informado o PIB estadual estimado e realizado em nota explicativa do demonstrativo

II (Avaliação do cumprimento das metas fiscais do exercício anterior) do Anexo de Metas Fiscais conforme modelo proposto pela STN. (fl. 559);

g) Que, na elaboração das próximas Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO), seja incluído no Anexo de Metas Fiscais uma explanação mais detalhada a respeito da memória e metodologia de cálculo das metas anuais para demonstrar com clareza como os valores das metas anuais foram obtidos, acompanhado de análise dos itens que representam parâmetros básicos para se chegar aos valores apresentados como metas, como a taxa de juros, os indicadores de atividade econômica e os objetivos da política fiscal do estado, conforme orientações do Manual de Demonstrativos Fiscais, 5ª edição. (fl. 559);

h) Nos termos acatados pela Decisão TC-7727/2014 – Plenário, prolatada nos autos do Processo TC - 1224/2014 (relativo à análise da LDO do exercício 2014), que, no prazo de cento e oitenta dias após o encerramento do exercício financeiro de 2014, seja dada total transparência, inclusive por meio eletrônico dos benefícios e incentivos fiscais concedidos, indicando os respectivos beneficiários e o montante do imposto reduzido ou dispensado, e as isenções ou reduções de impostos, incidentes sobre bens e serviços, em cumprimento ao disposto no art. 145 da Constituição Estadual e aos artigos 48, parágrafo único, inciso II, e 48-A, inciso I, da LRF. (fl. 559);

i) Que, nos termos acatados pela Decisão TC-1084/2015 – Plenário, prolatada nos autos do Processo TC - 1223/2014 (relativo à análise da LOA do exercício 2014), inclua a discriminação da despesa, quanto à sua natureza, no mínimo por categoria econômica, grupo de natureza de despesa e modalidade de aplicação, em atendimento às disposições contidas no art. 6º da Portaria Interministerial STN/MPOG nº 163/2001. (fl. 565);

j) Que, nos termos acatados pela Decisão TC-1084/2015 – Plenário, prolatada nos autos do Processo TC - 1223/2014 (relativo à análise da LOA do exercício 2014), o projeto de lei orçamentária seja 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 em cumprimento ao disposto no art. 165, § 6º, da CF e art. 150, § 6º, da CE. (fl. 565);

k) Nos termos acatados pela Decisão TC-1084/2015 – Plenário, prolatada nos autos do Processo TC-1223/2014 (relativo à análise da LOA do exercício 2014), que, no prazo de cento e oitenta dias após o encerramento do exercício financeiro de 2014, seja dada total transparência, inclusive por meio eletrônico, dos benefícios e incentivos fiscais concedidos, indicando os respectivos beneficiários e o montante do imposto reduzido ou dispensado, e as isenções ou reduções de impostos, incidentes sobre bens e serviços, em cumprimento ao disposto no art. 145 da Constituição Estadual e aos artigos 48, parágrafo único, inciso II, e 48-A, inciso I, da LRF. (fl. 565);

l) Que as Demonstrações Contábeis Consolidadas de 2015 e os quadros complementares às demonstrações financeiras sejam publicados na imprensa oficial, conforme dispõe a Norma de Contabilidade – NBCT 16.6 (fl. 575);

m) Caso as contratações de despesas sem prévio empenho e/ou com insuficiência de dotação orçamentária realizadas pelas diversas Unidades Gestoras se confirmem, que (fl. 575):

- Após a conclusão das sindicâncias e confirmação dos valores contratados, reconhecer as despesas ocorridas indevidamente e regularizá-las contabilmente no Sigefes – Sistema Integrado de Gestão das Finanças Públicas do Espírito Santo, em 2015, conforme orienta a Norma Brasileira de Contabilidade – NBC TG 23, aprovada pela Resolução CFC 1.179/09;
- A regularização dos valores seja acompanhada pelo órgão central do sistema de controle interno do Governo do Estado;

n) Em relação à depreciação, exaustão e amortização acumuladas, que os critérios para os cálculos sejam divulgados de forma detalhada em notas explicativas a partir da demonstração contábil do exercício de 2015, conforme orienta o item 16 da Norma Brasileira de Contabilidade NBC T 16.9, aprovada pela Resolução CFC nº 1.136/08 (fl. 575);

o) Em relação aos 29 (vinte e nove) processos ainda pendentes de provisão contábil, referentes aos "precatórios da trimestralidade", que, caso as ações não tenham transitado em julgado, com parecer favorável ao Estado, até o termino do exercício de 2015, que a informação conste das notas explicativas às demonstrações financeiras do exercício de 2015, conforme

orienta o Princípio Contábil da Prudência e a Norma Brasileira de Contabilidade - NBC TG 25 (R1) (fl. 575 e 576);

p) Que os responsáveis pela elaboração do relatório e parecer conclusivo emitido pelo órgão central do sistema de controle interno observem a obrigatoriedade de avaliar todos os procedimentos de controle adotados pelo Governo do Estado, na forma do Anexo 11 da Instrução Normativa TC 33/04, por ocasião do envio ao TCEES das futuras prestações de contas. (fl. 599).

3.3 Recomendações Logicamente Advindas de Irregularidades Identificadas pela Comissão Técnica, Demonstradas no Relatório Técnico das Contas do Governador, Não Incluídas no Parecer Prévio

Considerando que algumas irregularidades ou deficiências consignadas no Relatório Técnico das Contas do Governador RTCG 1/2015 não foram objeto de recomendação expressa por parte do corpo técnico do TCEES, mas que, pela própria natureza e gravidade demonstrada pelos auditores de controle externo na abordagem dos temas, geram a necessidade de emissão de recomendação por parte desta Corte de Contas, sob risco de que as situações identificadas se repitam nos exercícios seguintes em detrimento do interesse público e do exercício da atividade fiscalizatória realizada por este órgão de controle externo, promova a inclusão no Parecer Prévio TC 50/2015 de recomendações pertinentes aos seguintes pontos:

a) Tendo em vista que a Comissão Técnica constatou que o órgão central do sistema de controle interno se absteve de emitir parecer conclusivo sobre a prestação de contas do governador do Estado (fl. 545), promova a inclusão no Parecer Prévio TC 50/2015 de recomendação no sentido de que o órgão central do sistema de controle interno **volte a emitir parecer conclusivo** sobre as contas do chefe do Poder Executivo estadual, conforme prescreve o art. 2º da Instrução Normativa IN 28/2012;

b) Considerando que a Comissão Técnica responsável pela análise das contas do Governador constatou **e demonstrou** – inclusive com elementos gráficos –, por meio do Relatório Técnico das Contas do Governador RTCG 1/2015, que o Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do Regime Próprio dos Servidores Públicos – Plano Financeiro, integrante do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO),

contabilizou incorretamente o aporte para cobertura do déficit financeiro do RPPS como **"receita intraorçamentária"**, quando deveria contabilizá-lo como **"aporte para cobertura do déficit financeiro"** (fl. 506 a 509); considerando a gravidade das consequências geradas pela perpetuação dessa irregularidade; considerando que a recomendação expedida no RREO do 6º bimestre de 2014 ainda não foi adimplida, porquanto houve apenas uma realocação de números no demonstrativo publicado sem, no entanto, corrigir-se efetivamente os registros contábeis no Sistema Integrado de Gestão Financeira do Espírito Santo (SIGEFES), circunstância que induz a erro o controle social por não retratar a realidade das finanças públicas estaduais; e considerando, ainda, que o Relatório Técnico das Contas do Governador infelizmente não contemplou expressamente recomendação nesse sentido, promova a inclusão no Parecer Prévio TC 50/2015 de recomendação ao Poder Executivo estadual para que corrija **efetivamente** o registro contábil do aporte previdenciário no SIGEFES, de modo as alterações afetem todos os demonstrativos relacionados, a exemplo do Demonstrativo do Balanço Orçamentário, integrante do RREO;

c) Considerando as limitações de escopo enfrentadas pela Comissão Técnica do TCEES (fl. 195 e 196) em razão da ausência dos elementos necessários à verificação de que o Poder Executivo colocou à disposição dos demais Poderes e do Ministério Público, no mínimo trinta dias antes do prazo final para encaminhamento de suas propostas orçamentárias, os estudos e as estimativas das receitas para o exercício subsequente, inclusive da corrente líquida, e as respectivas memórias de cálculo, **promova** a inclusão no Parecer Prévio TC 50/2015 de recomendação ao Poder Executivo estadual para que disponibilize os meios necessários à verificação do adimplemento de todos os pontos contidos nas próximas Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

3.4 Recomendações e Alertas Expedidos pelo TCEES ao Longo de 2014 nos Demais Processos da Governadoria (LDO, LOA, RREO e RGF), Não Registrados no Parecer Prévio

Considerando a relevância e a pertinência das recomendações feitas pelo TCEES ao Poder Executivo estadual nos processos referentes às leis orçamentárias (LDO e LOA) e aos instrumentos de transparência previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal (RREO e RGF),

cujas análises técnicas subsidiaram a elaboração do Relatório Técnico das Contas do Governador RTCG 1/2014 nos termos do art. 72 da lei complementar estadual 621/2012, do art. 105, § 3º, da Resolução TC 261/2013, e do art. 2º da Instrução Normativa IN 28/2013; considerando que o Parecer Prévio emitido pelo Tribunal de Contas deve sintetizar todas as ações de controle externo realizadas ao longo do exercício financeiro, de modo a permitir que o Poder Legislativo tenha a exata dimensão e alcance das recomendações emitidas pela Corte de Contas, para fins de julgamento e de acompanhamento parlamentar durante o exercício seguinte; considerando, destarte, o fato de que o Parecer Prévio deve abranger e registrar, consoante previsão contida no art. 118, § 1º, do Regimento Interno do TCEES, a totalidade do exercício financeiro do Estado, devendo consolidar com fidedignidade e transparência o resultado de todas as ações de controle externo realizadas pelo TCEES no período em exame, no que se incluem os mencionados processos, **promova a inclusão no Parecer Prévio TC 50/2015 do registro das recomendações e alertas emitidos ao Poder Executivo estadual relacionados ao exercício de 2014**, notadamente das recomendações que se encontram pendentes de comprovação do seu adimplemento, extraídas das decisões dos seguintes processos:

a) Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), Processo TC 1224/2014, Decisão TC 7727/2014:

Recomendação no sentido de que na elaboração das próximas Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO):

- Inclua a Defensoria Pública ao estabelecer o prazo para a entrega dos recursos correspondentes às dotações orçamentárias, compreendidos os créditos suplementares e especiais, conforme determina o artigo 168 da Constituição Federal (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004) e o artigo 153 da Constituição Estadual (Redação dada pela EC nº 77, de 17.4.2012 - DOE 19.04.2012);
- Nas situações em que haja necessidade de ajustes das metas fiscais na Lei Orçamentária, restem consignadas de forma expressa e inequívoca, quais foram as alterações da conjuntura nacional e estadual e dos parâmetros macroeconômicos utilizados na estimativa das receitas e despesas, do comportamento da execução dos

orçamentos do ano anterior e de modificações na legislação que afetaram os parâmetros estabelecidos na LDO, ocasionando ajustes;

- Seja informado o PIB estadual estimado e realizado em nota explicativa do demonstrativo II (Avaliação do cumprimento das metas fiscais do exercício anterior) do Anexo de Metas Fiscais conforme modelo proposto pela STN;
- Seja incluído no Anexo de Metas Fiscais uma explanação mais detalhada a respeito da memória e metodologia de cálculo das metas anuais para demonstrar com clareza como os valores das metas anuais foram obtidos, acompanhado de análise dos itens que representam parâmetros básicos para se chegar aos valores apresentados como metas, como a taxa de juros, os indicadores de atividade econômica e os objetivos da política fiscal do estado, conforme orientações do Manual de Demonstrativos Fiscais, 5ª edição;
- No prazo de cento e oitenta dias após o encerramento do exercício financeiro de 2014 seja dada total transparência, inclusive por meio eletrônico, dos benefícios e incentivos fiscais concedidos, indicando os respectivos beneficiários e o montante do imposto reduzido ou dispensado, e as isenções ou reduções de impostos, incidentes sobre bens e serviços, em cumprimento ao disposto no art. 145 da Constituição Estadual e aos artigos 48, parágrafo único, inciso II, e 48-A, inciso I, da LRF. (RAL 1/2014, fl. 66 e 67 do Processo TC 1224/2014)

b) Lei Orçamentária Anual (LOA), Processo TC 1223/2014, Decisão TC 1084/2015:

Recomendação no sentido de que na elaboração das próximas Leis Orçamentárias Anuais (LOA):

- Inclua a discriminação da despesa, quanto à sua natureza, no mínimo por categoria econômica, grupo de natureza de despesa e modalidade de aplicação, em atendimento às disposições contidas no art. 6º da Portaria Interministerial STN/MPOG nº 163/2001.
- O projeto de lei orçamentária seja 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 em cumprimento ao disposto no art. 165, § 6º, da CF e art. 150, § 6º, da CE.

- No prazo de cento e oitenta dias após o encerramento do exercício financeiro de 2014, seja dada total transparência, inclusive por meio eletrônico, dos benefícios e incentivos fiscais concedidos, indicando os respectivos beneficiários e o montante do imposto reduzido ou dispensado, e as isenções ou reduções de impostos, incidentes sobre bens e serviços, em cumprimento ao disposto no art. 145 da Constituição Estadual e aos artigos 48, parágrafo único, inciso II, e 48-A, inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal. (RAL 2/2014, fl. 351 e 352 do Processo TC 1223/2014)

c) Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) do 4º Bimestre de 2014, Processo TC 8927/2014, Decisão TC 1268/2014:

Alerta no sentido de que:

- No Balanço Orçamentário (Anexo 1) relativo ao 4º bimestre de 2014, foi verificado resultado orçamentário SUPERAVITÁRIO no valor de R$ 505.599.404,64, com receitas orçamentárias realizadas na ordem de R$ 9.972.260.848,97 e despesas orçamentárias executadas correspondentes a R$ 9.466.661.444,33. Em relação ao acompanhamento da meta bimestral de Arrecadação da Receita, disposta no Decreto do Executivo Nº 3487 – R, de 08 de janeiro de 2014, conforme normatização do artigo 13 da LRF e prevista para este bimestre (julho - agosto) no montante de R$ 2.825.753.794,00, comparada com a receita bimestral realizada, que foi de R$ 2.577.236.088,89, acarretou em uma diferença a menor no valor de R$ 248.517.705,11. Esta Corte de Contas, com base no art. 59, §1º, inciso I, c/c art. 9º, todos da LRF, deverá **alertar** o Governo do Estado pelo **não atingimento da Meta Bimestral de Arrecadação da Receita**. (REO 6/2014, fl. 62 do Processo TC 8927/2014)

d) Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) do 5º Bimestre de 2014, Processo TC 12038/2014, Decisão TC 1269/2014:

Alerta no sentido de que:

- No Demonstrativo do Balanço Orçamentário (Anexo 1), relativo ao 5º bimestre de 2014, foi verificado resultado orçamentário SUPERAVITÁRIO no valor de R$ 280.631.169,44, com receitas orçamentárias realizadas na ordem de R$ 12.193.983.272,79 e despesas orçamentárias executadas correspondentes a R$ 11.913.352.103,35. Em relação ao acompanhamento da meta bimestral de Arrecadação da Receita, disposta no Decreto do Executivo Nº 3487 – R, de 08 de janeiro de 2014, conforme normatização do artigo 13 da LRF e prevista para este bimestre (setembro - outubro) no montante de R$ 2.764.573.047,00,

comparada com Proc. TC 12038/2014 Fl. 57 Rubrica a receita bimestral realizada, que foi de R$ 2.221.722.423,82, observou-se uma diferença a menor no valor de R$ 542.850.623,18. Esta Corte de Contas, com base no art. 59, inciso I e §1º, inciso I, c/c art. 9º (segunda parte), todos da LRF, deverá **alertar** o Governo do Estado pelo **não atingimento da Meta Bimestral de Arrecadação da Receita**. (REO 1/2015, fl. 56 e 57 do Processo TC 12038/2014)

e) Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) do 6º Bimestre de 2014, Processo TC 1590/2015, Decisão TC 3935/2015:

Recomendação no sentido de que:

- O Poder Executivo Estadual observe, na elaboração dos próximos relatórios de execução orçamentária, as orientações da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), contidas no Manual de Demonstrativos Fiscais, para a apuração do Anexo 04 (Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do Regime Próprio dos Servidores Públicos – Plano Financeiro), quanto ao correto preenchimento da linha "RECEITAS PREVIDENCIÁRIAS – RPPS (INTRA-ORÇAMENTÁRIAS) (II)", desconsiderando os recursos para cobertura do déficit financeiro do RPPS ("Aporte") do Poder Executivo como receita previdenciária do RPPS, bem como identifique esses recursos como aporte no Quadro "APORTES DE RECURSOS PARA O REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA DO SERVIDOR" do mesmo Demonstrativo. (REO 2/2015, fl. 82 do Processo TC 1590/2015)

f) Relatório de Gestão Fiscal do Poder Executivo, 2º Quadrimestre de 2014, Processo TC 9144/2014, Decisão TC 1265/2015:

Posicionamento da Comissão Técnica acolhido pelo Plenário do TCEES:

- Constata-se divergência na apuração do percentual da despesa total com pessoal: o publicado pelo Poder Executivo evidencia o percentual de 42,60%, porém, o apurado pelo TCEES foi de 44,19%. Assim, o percentual da despesa total com pessoal apurado pelo TCEES e o publicado pelo Poder Executivo são inferiores ao limite Legal (49,00%) e ao limite Prudencial (46,55%), contudo, o percentual apurado pelo TCEES encontra-se acima do "limite" de Alerta (44,10%), correspondente à 90% (noventa por cento) do limite legal estabelecido na LRF, devendo ser emitido "**ALERTA**" ao gestor conforme determina o inciso II do § 1º do art. 59 da Lei Complementar 101/00. (RAF 18/2014, fl. 35 do Processo TC 9144/2014)

g) Relatório de Gestão Fiscal do Poder Executivo, 3º Quadrimestre de 2014, Processo TC 1591/2015, Decisão TC 3933/2015:
Posicionamento da Comissão Técnica acolhido pelo Plenário do TCEES:

- Constata-se divergência na apuração do percentual da despesa total com pessoal: o publicado pelo Poder Executivo evidencia o percentual de 43,33%, porém, o apurado pelo TCEES foi de 44,82%. Assim, o percentual da despesa total com pessoal apurado pelo TCEES e o publicado pelo Poder Executivo são inferiores ao limite Legal (49,00%) e ao limite Prudencial (46,55%), contudo, o percentual apurado pelo TCEES encontra-se acima do "limite" de Alerta (44,10%), correspondente a 90% (noventa por cento) do limite legal estabelecido na LRF, devendo ser emitido "**ALERTA**" ao gestor, conforme determina o inciso II do § 1º do art. 59 da Lei Complementar 101/00. Registra-se que, a partir da análise deste RGF (3º quadrimestre de 2014), houve alteração na metodologia de cálculo do Demonstrativo da Despesa com Pessoal do Poder Executivo, tanto por parte do Poder Executivo, quanto por parte deste Tribunal, como forma de se eliminar o duplo cômputo dos recursos repassados para cobertura de déficit financeiro do RPPS ("Aporte") do Poder Executivo.

[...]

Recomendação ao Poder Executivo no sentido de que:

- Observe as orientações da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), contidas no Manual de Demonstrativos Fiscais, para a elaboração do Anexo 1 (Demonstrativo da Despesa com Pessoal), quanto ao correto preenchimento da linha "Pessoal Inativo e Pensionistas" da Despesa Bruta com Pessoal, passando a considerar nessa linha somente os valores da despesa liquidada;
- Adote providências para promover a divulgação do Relatório de Gestão Fiscal Consolidado do Estado (RGF) no Portal da Transparência do Governo do Estado do Espírito Santo.

3.5 Da Oportunização de Contraditório ao Poder Executivo Estadual

Tendo em vista que o acolhimento das recomendações omitidas no Parecer Prévio TC 50/2015, objeto destes Embargos de Declaração, podem agravar a situação da atual gestão do Poder Executivo estadual – interessado no

presente recurso – notadamente devido ao pedido de expedição de recomendação no sentido de que promova a correta contabilização do aporte para cobertura do déficit financeiro do RPPS no Sistema Integrado de Gestão Financeira do Espírito Santo (SIGEFES), na forma como preconizada pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e pelo corpo de auditores desta Corte de Contas, **oportunize** ao Poder Executivo estadual o direito ao contraditório e à ampla defesa, nos termos do art. 156 da Lei Complementar Estadual nº 621/2012 e do art. 402, inciso III, do Regimento Interno do TCEES.

É o relatório.

II – DO CONHECIMENTO

Preenchidos os pressupostos de admissibilidade, uma vez que o presente recurso se encontra previsto na legislação em vigor (art. 152, III[1] e 167, *caput*[2], da Lei Orgânica do TCEES (Lei nº 621/2012) e no art. 411 do Regimento Interno – Resolução nº 261/2012[3] deste Tribunal), é tempestivo, possui legitimidade o recorrente, há interesse recursal e ausente qualquer fato extintivo ou impeditivo ao direito de recorrer, entendo que o mesmo deve ser conhecido.

III – MÉRITO

Os embargos de declaração servem como instrumento para que se esclareça eventual ponto da decisão considerado obscuro, contraditório, omisso ou

[1] Art. 152 - Cabem os seguintes recursos nos processos em tramitação no Tribunal de Contas: [...] III – embargos de declaração; [...]
[2] Art. 167 – Cabem embargos de declaração quando houver obscuridade, omissão ou contradição em acórdão ou parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas. [...]
[3] Art. 411. Caberão embargos de declaração quando houver obscuridade, omissão ou contradição em acórdão ou parecer prévio emitido pelo Tribunal. § 1º Os embargos de declaração serão opostos por escrito pelo responsável, pelo interessado, pelo sucessor ou pelo Ministério Público junto ao Tribunal, em petição dirigida ao Relator. § 2º Os embargos de declaração serão interpostos dentro do prazo improrrogável de cinco dias, contados na forma da Lei Orgânica do Tribunal. § 3º Os embargos de declaração interrompem os prazos para cumprimento do acórdão e parecer prévio embargados, bem como para interposição dos demais recursos previstos na Lei Orgânica do Tribunal. § 4º Na hipótese prevista no parágrafo anterior, os prazos recomeçam a contagem a partir da publicação do acórdão que julgou os embargos.

duvidoso. Portanto, não se prestam para rediscutir o que restou decidido pelo Plenário na sessão especial que apreciou as contas do Governador do Estado do Espírito Santo.

Tecidas as considerações acima, passo a **suprir a omissão** apontada à fl. 77 dos presentes Embargos de Declaração – TC 9974/2015, no item **3.1** (**recomendação expressamente proposta pelo Ministério Público Especial de Contas, acolhida à unanimidade pelo Plenário, mas não incluída no parecer prévio)**, eis que foi objeto de apreciação pelo Plenário no contexto do processo da Prestação de Contas Anual do Governador, sendo omitido no Parecer Prévio TC-050/2015 decorrente de **equívoco redacional** na sua elaboração.

Por este motivo, deverá constar no Parecer Prévio TC 50/2015 a proposição formulada pelo *Parquet* de Contas (fls. 792/794 do Processo TC 6016/2015), com base em constatação apontada pelo Relatório Técnico das Contas do Governador RTCG 01/2015 (fls. 463 e 464 do Processo TC 6016/2015), acolhida à unanimidade pelo Plenário do TCEES nos termos do Voto deste Relator (fl. 1978 do Processo TC 6016/2015), consistente na expedição de recomendação ao Poder Judiciário e ao Ministério Público Estadual para que reavaliem a permanência da gestão fragmentada do Regime Próprio de Previdência Social - RPPS em relação a seus servidores inativos e pensionistas, reunificando a gestão única com o IPAJM, conforme preceitua o art. 40, § 20, da Constituição Federal[4], sob pena de sujeitar o Estado do Espírito Santo a não emissão do Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP) previsto no art. 5º, inciso IV,

[4] Art. 40. Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)
[...]
§ 20. Fica vedada a existência de mais de um regime próprio de previdência social para os servidores titulares de cargos efetivos, **e de mais de uma unidade gestora do respectivo regime em cada ente estatal**, ressalvado o disposto no art. 142, § 3º, X. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)

da Portaria MPS nº 204/2008[5], exigido para recebimento de transferências voluntárias de recursos pela União, bem como para a celebração de acordos, contratos, convênios, ajustes e recebimento de empréstimos, dentre outros importantes benefícios listados no art. 4º da mencionada portaria.

De igual modo, passo a **suprir a omissão** apontada no item **3.2 tão somente no que se refere às alíneas "a", "b", "c", "l", "m", "n", "o" e "p"** dos presentes Embargos de Declaração – TC 9974/2015, eis que constam como recomendações no Relatório Técnico das Contas do Governador do Estado – RTCG 01/2015 e foram objeto de apreciação e concordância pelo Plenário durante a sessão plenária especial que apreciou as contas do Governador do Estado. Ademais, é essencial ressaltar que a natureza destas recomendações guarda sintonia com o assunto tratado no âmbito do processo que aprecia as contas do Governador do Estado.

Antes de prosseguir a análise quanto às demais medidas pleiteadas pelo Ministério Público Especial de Contas, descritas nos **itens 3.2 (alíneas d, e, f, g, h, i, j, k), 3.3, 3.4 e 3.5** é importante abordar a **sistemática de trabalho e processamento das informações concernentes à apreciação das contas do Governador do Estado.**

De um lado, existem informações encaminhadas pelo Governo Estadual ao Tribunal de Contas ao longo do período de um ano, que são autuadas nesta Corte em processos designados por "Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO)" e "Relatório de Gestão Fiscal (RGF)".

Tais processos demonstram o andamento da gestão fiscal e do planejamento governamental cujas informações são obtidas mediante processos designados

[5] Art. 5º A SPS, quando da emissão do CRP, examinará o cumprimento, pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, dos critérios e das exigências abaixo relativas aos Regimes Próprios de Previdência Social - RPPS:
[...]
IV - existência de apenas um RPPS e uma unidade gestora do respectivo regime em cada ente federativo;

por "Plano Plurianual (PPA)", "Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)" e "Lei Orçamentaria Anual (LOA)".

De outro lado, existem informações que são encaminhadas pelo Governo Estadual em determinada época do ano, como, por exemplo, a data limite de 30 de abril para apresentar a "Prestação de Contas Anual do Governador do Estado" que reflete a posição contábil, financeira, orçamentária e patrimonial do Estado em 31 de dezembro do exercício findado.

O primeiro conjunto de informações (que, conforme citado anteriormente, é encaminhado a este Tribunal de Contas ao longo do período de um ano) é submetido à análise do Corpo Técnico desta Corte que instrui e elabora proposta de encaminhamento.

Neste caso, cabe à **9ª Secretaria de Controle Externo** subsidiar a análise da apreciação das contas anual do Governador do Estado que engloba o exame dos processos de Relatório Resumido de Execução Orçamentária - RREO, Relatório de Gestão Fiscal - RGF, Plano Plurianual - PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e Lei Orçamentária Anual - LOA, conforme preconiza o artigo 47, inciso I, alínea c, do Regimento Interno deste Tribunal de Contas (Resolução TC n. 261/2013).

Feito isso, tais processos são submetidos ao Plenário cujas deliberações são monitoradas por esta Corte, em obediência à Resolução TC n. 278, de 04 de novembro de 2014, o que possibilita a adoção de ações corretivas durante a execução orçamentária e, também, impede a descontinuidade da administração pública na mudança de um exercício financeiro para outro.

Por sua vez, o **segundo conjunto de informações** (que, conforme assinalado anteriormente, deve ser encaminhado a esta Corte em data específica), é analisado por uma **Comissão Técnica de Análise das Contas**

do Governador, com observância aos dispositivos regimentais (artigos 105 a 121 da Resolução TC n. 261/2013), que elabora o Relatório Técnico das Contas do Governador do Estado, podendo sugerir a expedição de recomendações e determinações.

Por fim, cabe ao Plenário desta Corte de Contas apreciar as contas do Governador do Estado e emitir Parecer Prévio que será submetido à Casa de Leis Estadual. Importante ressaltar que o Plenário, ao apreciar as contas do Governador do Estado, pode expedir recomendações e/ou determinações.

Dessa forma, o conteúdo do Parecer Prévio das Contas do Governador do Estado deve refletir o exato teor da deliberação do Plenário durante a apreciação das contas do Governador do Estado.

O raciocínio acima delineado repercute na elaboração do Parecer Prévio do seguinte modo:

Ao atuar como relator do processo de que trata das Contas do Governador do Estado do Espírito Santo, **deixei expresso em meu voto a incorporação integral das recomendações constantes no Relatório Técnico das Contas do Governador do Estado – RTCG 01/2015**, entretanto, é essencial destacar que **o próprio Relatório Técnico excepcionou as recomendações que já foram objeto de análise prévia nos processos TC 1224/2014 e processo TC 1223/14**, relativos à análise da Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA), respectivamente, o que também foi acolhido pelo Plenário.

Por conseguinte, revela-se desnecessário repetir recomendação daquilo que o Plenário, preteritamente, o fez, mormente quando o cumprimento de tais

recomendações está sendo monitorado nos respectivos processos, conforme estabelece a Resolução TC n. 278, de 04 de novembro de 2014.

Assim sendo, pelas razões acima expostas, não deve ser acatado o pedido formulado pelo *Parquet* no item 3.2, letras "d", "e", "f", "g", "h", "i", "j", "k".

A análise das demais medidas propostas pelo Ministério Público Especial de Contas deve guardar simetria com o raciocínio acima delineado. Portanto, na medida em que se torna desnecessário repetir recomendação daquilo que o Plenário, oportunamente, o fez, **com maior razão deve ser mantido o Parecer Prévio sem a inclusão das recomendações sugeridas pelo Ministério Público Especial de Contas no item 3.4 que sequer foram mencionadas no Relatório Técnico das Contas do Governador do Estado – RTCG 01/2015, bem como não devem ser incluídas recomendações não deliberadas durante a sessão plenária especial de apreciação das contas do Governador do Estado.**

Pelo exposto, deve ser rechaçado o pedido do Ministério Público Especial de Contas que consta no item 3.4 (alíneas "a", "b", "c", "d", "e", "f", "g") cujas recomendações e alertas apontados foram objeto de análise nos processos que tratavam da Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO, Lei Orçamentária Anual - LOA, Relatório Resumido de Execução Orçamentária - RREO e Relatório de Gestão Fiscal - RGF, devidamente analisados ao longo do exercício.

Ademais, existem recomendações e alertas que já não guardam sentido na análise do processo que trata da prestação de contas anual do Governador do Estado, conforme os exemplos a seguir:

O prazo de cento e oitenta dias a contar do término do exercício assinalado para cumprir a deliberação quanto à transparência dos benefícios e incentivos fiscais concedidos, constantes nos autos que analisaram a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e Lei Orçamentária Anual - LOA, já expirou. Tais processos estão em fase de monitoramento por esta Corte de Contas, portanto, incluir, novamente, as recomendações e alertas nos autos que tratam da apreciação das contas do Governador do Estado comprometeria o acompanhamento pelo Tribunal de Contas, nos termos da Resolução TC n. 278/2014.

O alerta expedido nos autos do Relatório Resumido de Execução Orçamentária - RREO do 4º e do 5º bimestres, relativos ao não cumprimento da meta de arrecadação bimestral, não foi expedido no 6º bimestre (que expressa a execução orçamentária de janeiro a dezembro de 2014), demonstrando a desnecessidade de expedir alerta nas contas do Governador relativo à meta de arrecadação bimestral. Ademais, mesmo o alerta expedido no 6º bimestre de 2014 (TC-1590/2015), relativo à elaboração do Anexo 04 (Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do Regime Próprio dos Servidores Públicos – Plano Financeiro), foi cumprido pelo Poder Executivo após tomar ciência, conforme publicação desse Demonstrativo em 30 de julho de 2015, relativo ao Relatório Resumido de Execução Orçamentária - RREO do 3º bimestre de 2015, o que corrobora que a ação fiscalizatória realizada ao longo do ano pelo TCEES impede a descontinuidade da administração pública.

Deixo de acolher, de igual modo, **os pedidos formulados pelo *Parquet* nas alíneas "a", "b" e "c" do item 3.3,** pois, tanto a ausência de parecer conclusivo do órgão central de controle interno (letra "a" do pedido 3.3), quanto a contabilização do aporte (letra "b" do pedido 3.3) e, também, a limitação de escopo (letra "c" do pedido 3.3), **não constituíram recomendações assinaladas no Relatório Técnico das Contas do**

Governador do Estado – RTCG 01/2015, bem como não foram deliberadas pelos Conselheiros durante a sessão especial de apreciação das contas do Governador do Estado.

É oportuno lembrar que o recurso em análise não se presta para inovar ou rediscutir o mérito da decisão plenária.

Vale tecer, ainda, as seguintes considerações sobre o não acolhimento dos pedidos constantes no item 3.3:

A uma, pois a ausência da opinião conclusiva no parecer do órgão de controle interno da Secretaria de Estado de Controle e Transparência - SECONT não impediu a análise e a elaboração do Relatório Técnico das Contas do Governador.

A duas, eis que a evidenciação correta do aporte no Anexo 04 do Relatório Resumido de Execução Orçamentária - RREO (Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do Regime Próprio dos Servidores Públicos – Plano Financeiro) foi tema tratado nos autos do Relatório Resumido de Execução Orçamentária - RREO do 6º bimestre (TC n. 1590/2015), conforme registrado pelo próprio *Parquet* no pedido 3.4, alínea "e", em que consta a Decisão Plenária TC-3935/2015.

Por essa razão, o monitoramento nos autos 1590/2015, em obediência à Resolução TC n. 278/2014, tem maior eficácia, pois a decisão é observada tão logo o jurisdicionado tome ciência dela. Não obstante o monitoramento, o Relatório Técnico das Contas do Governador registrou o fato nos "Comentários Técnicos sobre o Aporte para Cobertura de Insuficiências Financeiras", conforme item 7.12.1.3 do Relatório Técnico, às fls. 506/509 do Processo TC 6016/2015, transcrito pelo Ministério Público Especial de Contas, cujo objetivo

foi o de revisar e consolidar a metodologia de preenchimento do referido Anexo 04 do RREO.

A três, visto que a limitação de escopo apontada pelo Ministério Público Especial de Contas no pedido constante no item 3.3, alínea "c", mencionada no Relatório Técnico das Contas do Governador do Estado – RTCG 01/2015, à fl. 196 do Processo TC n. 6016/2015, é situação prevista no desempenho das atividades exercidas pelos auditores desta Corte, segundo as Normas de Auditoria Governamental, adotadas por meio da Resolução TC n. 233/2012, sendo suficiente o registro do fato, nos moldes da NAG 4409.3.2[6], conforme consta no Relatório Técnico das Contas do Governador do Estado – RTCG 01/2015, importando ressaltar que tal restrição não impediu a análise e a elaboração do Relatório Técnico das Contas do Governador do Estado – RTCG 01/2015.

Por fim, **não deve ser acatado o pedido constante no item 3.5,** formulado pelo Ministério Público Especial de Contas, pois não vislumbro tratar de recurso tendente a agravar a situação do responsável (Poder Executivo Estadual), razão pela qual o contraditório deve ser dispensado, nos moldes do art. 156 da Lei Complementar nº 621/2012.

III – CONCLUSÃO

Por todo o exposto, **VOTO** para que seja aprovada a decisão que ora submeto ao Colegiado:

I – pelo CONHECIMENTO dos Embargos de Declaração opostos pelo Ministério Público Especial de Contas.

[6] NAG4409.3.2 – Quando o profissional de auditoria governamental concluir que não poderá juntar evidência suficiente, deverá mencionar o fato em seu relatório como limitação ao escopo do trabalho.

II – pelo PROVIMENTO PARCIAL aos Embargos Declaratórios para prestar os esclarecimentos e o suprimento das omissões, **sem conferir efeitos infringentes**, razão pela qual devem constar no Parecer Prévio TC 050/2015 as seguintes recomendações:

- Ao Poder Judiciário e ao Ministério Público Estadual, que, considerando a análise da gestão do regime próprio de previdência social (RPPS) dos servidores estaduais realizada pela Comissão Técnica, a qual constatou violação ao texto constitucional decorrente da gestão descentralizada do RPPS por parte do Poder Judiciário e do Ministério Público Estadual em relação aos seus servidores inativos e pensionistas, privilégio legalmente obtido mediante ações judiciais promovidas por associações de direito privado representativas dos membros ativos e inativos do Poder Judiciário e do Ministério Público (processos 024.04.019300-5 e 024.04.020151-9), situação que confirma os fatos registrados em ata pelo Instituto de Previdência dos Servidores do Estado do Espírito Santo (IPAJM) no final de 2014, reavaliem a permanência da gestão fragmentada do RPPS em relação a seus servidores inativos e pensionistas, reunificando a gestão única com o IPAJM, conforme preceitua o art. 40, § 20, da Constituição Federal, sob pena de sujeitar o Estado do Espírito Santo a não emissão do Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP) previsto no art. 5º, inciso IV, da Portaria MPS nº 204/2008, exigido para recebimento de transferências voluntárias de recursos pela União, bem como para a celebração de acordos, contratos, convênios, ajustes e recebimento de empréstimos, dentre outros importantes benefícios listados no art. 4º da mencionada portaria;

- Que, para as futuras prestações de contas anuais do Governador do Estado, as informações inerentes à depreciação, exaustão e amortização

acumuladas sejam detalhadas nas Notas Explicativas à demonstração contábil;

- Que, respeitando o Princípio da Prudência e Transparência das contas públicas, caso as ações dos precatórios da trimestralidade não tenham transitado em julgado, com parecer favorável ao Estado, até o término do exercício de 2015, que o Estado faça constar, das Notas Explicativas aos demonstrativos contábeis desse ano, informações a respeito dos precatórios da trimestralidade, tendo em vista se tratar de uma contingência passiva com provável realização, conforme determina a Norma Contábil NBC TG 25;

- Que, para as futuras prestações de contas anuais, o anexo "Quadro do superávit/déficit financeiro", que integra e complementa o Balanço patrimonial, seja publicado na imprensa oficial, conforme dispõe o item 11, alínea "a" da Norma Brasileira de Contabilidade – NBCT 16.6 – Demonstrações Contábeis;

- Que as Demonstrações Contábeis Consolidadas de 2015 e os quadros complementares às demonstrações financeiras sejam publicados na imprensa oficial, conforme dispõe a Norma de Contabilidade – NBCT 16.6;

- Caso as contratações de despesas sem prévio empenho e/ou com insuficiência de dotação orçamentária realizadas pelas diversas Unidades Gestoras se confirmem, que: a) após a conclusão das sindicâncias e confirmação dos valores contratados, reconhecer as despesas ocorridas indevidamente e regularizá-las contabilmente no Sigefes – Sistema Integrado de Gestão das Finanças Públicas do Espírito Santo, em 2015, conforme orienta a Norma Brasileira de Contabilidade – NBC TG 23, aprovada pela Resolução CFC 1.179/09; b) a regularização dos valores seja acompanhada pelo órgão central do sistema de controle interno do Governo do Estado;

- Em relação à depreciação, exaustão e amortização acumuladas, que os critérios para os cálculos sejam divulgados de forma detalhada em notas explicativas a partir da demonstração contábil do exercício de 2015, conforme orienta o item 16 da Norma Brasileira de Contabilidade NBC T 16.9, aprovada pela Resolução CFC nº 1.136/08;

- Em relação aos 29 (vinte e nove) processos ainda pendentes de provisão contábil, referentes aos "precatórios da trimestralidade", que, caso as ações não tenham transitado em julgado, com parecer favorável ao Estado, até o término do exercício de 2015, que a informação conste das notas explicativas às demonstrações financeiras do exercício de 2015, conforme orienta o Princípio Contábil da Prudência e a Norma Brasileira de Contabilidade - NBC TG 25 (R1); e

- Que os responsáveis pela elaboração do relatório e parecer conclusivo emitido pelo órgão central do sistema de controle interno observem à obrigatoriedade de avaliar todos os procedimentos de controle adotados pelo Governo do Estado, na forma do Anexo 11, da Instrução Normativa TC 33/04, por ocasião do envio ao TCEES das futuras prestações de contas.

VOTO-VISTA DO EXMO. SR. CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO:

I – RELATÓRIO

Trata o presente processo de Embargos de Declaração interposto em face do Parecer Prévio TC-050/2015, constante do Processo TC 6016/2015, que recomendou à Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo a

APROVAÇÃO das contas prestadas pelo Governador do Estado do Espírito Santo, Excelentíssimo Senhor **José Renato Casagrande**, referente ao exercício de 2014.

Inconformado com a Decisão desta Corte de Contas, o Ministério Público Especial de Contas interpôs embargos de declaração, alegando existirem omissões e contradições no Parecer Prévio TC 050/2015, conforme transcrito no voto do nobre Relator.

A par do exposto pelo órgão ministerial, o Conselheiro Relator, Sérgio Manoel Nader Borges, conheceu do recurso e apresentou **voto** com sólida motivação, da qual entendo oportuno destacar os seguintes pontos:

> [...] como relator do processo de que trata das Contas do Governador [...], **deixei expresso em meu voto a incorporação integral das recomendações constantes no Relatório Técnico das Contas do Governador do Estado – RTCG 01/2015**, entretanto, é essencial destacar que **o próprio Relatório Técnico excepcionou as recomendações que já foram objeto de análise prévia nos processos TC 1224/2014 e processo TC 1223/14**, relativos à análise da Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA), respectivamente, o que também foi acolhido pelo Plenário.
>
> Por conseguinte, revela-se desnecessário repetir recomendação daquilo que o Plenário, preteritamente, o fez, mormente quando o cumprimento de tais recomendações está sendo monitorado nos respectivos processos, conforme estabelece a Resolução TC n. 278, de 04 de novembro de 2014.
>
> **Assim sendo, pelas razões acima expostas, não deve ser acatado o pedido formulado pelo *Parquet* no item 3.2, letras "d", "e", "f", "g", "h", "i", "j", "k".**
>
> A análise das demais medidas propostas pelo Ministério Público Especial de Contas deve guardar simetria com o raciocínio acima delineado. Portanto, na medida em que se torna desnecessário repetir recomendação daquilo que o Plenário, oportunamente, o fez, **com maior razão deve ser mantido o Parecer Prévio sem a inclusão das recomendações sugeridas pelo Ministério Público Especial de Contas no item 3.4 que sequer foram mencionadas no Relatório Técnico das Contas do Governador do Estado – RTCG 01/2015, bem como não devem ser incluídas recomendações**

não deliberadas durante a sessão plenária especial de apreciação das contas do Governador do Estado.

Pelo exposto, deve ser rechaçado o pedido do Ministério Público Especial de Contas que consta no item 3.4 (alíneas "a", "b", "c", "d", "e", "f", "g") cujas recomendações e alertas apontados foram objeto de análise nos processos que tratavam da Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO, Lei Orçamentária Anual - LOA, Relatório Resumido de Execução Orçamentária - RREO e Relatório de Gestão Fiscal - RGF, devidamente analisados ao longo do exercício.

Ademais, existem recomendações e alertas que já não guardam sentido na análise do processo que trata da prestação de contas anual do Governador do Estado, conforme os exemplos a seguir:

O prazo de cento e oitenta dias a contar do término do exercício assinalado para cumprir a deliberação quanto à transparência dos benefícios e incentivos fiscais concedidos, constantes nos autos que analisaram a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e Lei Orçamentária Anual - LOA, já expirou. Tais processos estão em fase de monitoramento por esta Corte de Contas, portanto, incluir, novamente, as recomendações e alertas nos autos que tratam da apreciação das contas do Governador do Estado comprometeria o acompanhamento pelo Tribunal de Contas, nos termos da Resolução TC n. 278/2014.

O alerta expedido nos autos do Relatório Resumido de Execução Orçamentária - RREO do 4º e do 5º bimestres, relativos ao não cumprimento da meta de arrecadação bimestral, não foi expedido no 6º bimestre (que expressa a execução orçamentária de janeiro a dezembro de 2014), demonstrando a desnecessidade de expedir alerta nas contas do Governador relativo à meta de arrecadação bimestral. Ademais, mesmo o alerta expedido no 6º bimestre de 2014 (TC-1590/2015), relativo à elaboração do Anexo 04 (Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do Regime Próprio dos Servidores Públicos – Plano Financeiro), foi cumprido pelo Poder Executivo após tomar ciência, conforme publicação desse Demonstrativo em 30 de julho de 2015, relativo ao Relatório Resumido de Execução Orçamentária - RREO do 3º bimestre de 2015 [...].

Deixo de acolher, de igual modo, **os pedidos formulados pelo *Parquet* nas alíneas "a", "b" e "c" do item 3.3,** pois, tanto a ausência de parecer conclusivo do órgão central de controle interno (letra "a" do pedido 3.3), quanto a contabilização do aporte (letra "b" do pedido 3.3) e, também, a limitação de escopo (letra "c" do pedido 3.3), **não constituíram recomendações assinaladas no Relatório Técnico das Contas do**

Governador do Estado – RTCG 01/2015, bem como não foram deliberadas pelos Conselheiros [...]

Ainda sobre o não acolhimento dos pedidos constantes no item 3.3, o Relator das contas trouxe as considerações que se seguem.

> [...] a ausência da opinião conclusiva no parecer do órgão de controle interno da Secretaria de Estado de Controle e Transparência - SECONT não impediu a análise e a elaboração do Relatório Técnico das Contas do Governador [...] eis que a evidenciação correta do aporte no Anexo 04 do Relatório Resumido de Execução Orçamentária - RREO (Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do Regime Próprio dos Servidores Públicos – Plano Financeiro) foi tema tratado nos autos do Relatório Resumido de Execução Orçamentária - RREO do 6º bimestre (TC n. 1590/2015), conforme registrado pelo próprio *Parquet* no pedido 3.4, alínea "e", em que consta a Decisão Plenária TC-3935/2015.
>
> Por essa razão, o monitoramento nos autos 1590/2015, em obediência à Resolução TC n. 278/2014, tem maior eficácia, pois a decisão é observada tão logo o jurisdicionado tome ciência dela. Não obstante o monitoramento, o Relatório Técnico das Contas do Governador registrou o fato nos "Comentários Técnicos sobre o Aporte para Cobertura de Insuficiências Financeiras", conforme item 7.12.1.3 do Relatório Técnico, às fls. 506/509 do Processo TC 6016/2015, transcrito pelo Ministério Público Especial de Contas, cujo objetivo foi o de revisar e consolidar a metodologia de preenchimento do referido Anexo 04 do RREO.
>
> [...] a limitação de escopo apontada pelo Ministério Público Especial de Contas no pedido constante no item 3.3, alínea "c", mencionada no Relatório Técnico das Contas do Governador do Estado – RTCG 01/2015, à fl. 196 do Processo TC n. 6016/2015, é situação prevista no desempenho das atividades exercidas pelos auditores desta Corte, segundo as Normas de Auditoria Governamental, adotadas por meio da Resolução TC n. 233/2012, sendo suficiente o registro do fato, nos moldes da NAG 4409.3.2[7], conforme consta no Relatório Técnico das Contas do Governador do Estado – RTCG 01/2015, importando ressaltar que tal restrição não impediu a análise e a elaboração do Relatório Técnico das Contas do Governador do Estado – RTCG 01/2015.

[7] NAG4409.3.2 – Quando o profissional de auditoria governamental concluir que não poderá juntar evidência suficiente, deverá mencionar o fato em seu relatório como limitação ao escopo do trabalho.

> Por fim, **não deve ser acatado o pedido constante no item 3.5,** formulado pelo Ministério Público Especial de Contas, pois não vislumbro tratar de recurso tendente a agravar a situação do responsável (Poder Executivo Estadual), razão pela qual o contraditório deve ser dispensado, nos moldes do art. 156 da Lei Complementar nº 621/2012.

Nesse passo, com base na fundamentação ora transcrita, o Relator apresentou voto propondo fosse aprovada a decisão:

> I – pelo CONHECIMENTO dos Embargos de Declaração opostos pelo Ministério Público Especial de Contas.
>
> II – pelo PROVIMENTO PARCIAL aos Embargos Declaratórios para prestar os esclarecimentos e o suprimento das omissões, **sem conferir efeitos infringentes**, razão pela qual devem constar no Parecer Prévio TC 050/2015 as recomendações acolhidas.

É o relatório, passo ao voto.

II – FUNDAMENTAÇÃO

II.1 Do Conhecimento

No exame da admissibilidade do expediente recursal, acompanho o entendimento do Relator, por entender presentes os requisitos exigidos na LC 621/2012 e no Regimento Interno deste Tribunal de Contas, para conhecimento dos Embargos apresentados pelo Ministério Público de Contas.

II.2 – Mérito

Como bem assinalou o Conselheiro Relator, os Embargos de Declaração servem como instrumento para que se esclareça eventual ponto da decisão considerado obscuro, contraditório, omisso ou duvidoso. Portanto, não se prestam para rediscutir, no caso vertente, o que restou decidido pelo Plenário

na Sessão Especial que apreciou as contas do Governador do Estado do Espírito Santo.

A propósito do tema posto, vale assinar que a jurisprudência pátria é pacífica no sentido de que *"O efeito modificativo dos embargos de declaração tem vez quando houver defeito material que, após sanado, obrigue a alteração do resultado do julgamento"* (STJ-Corte Especial ED em AI 305.080-MG-AgRg-EDcl, rel. min. Menezes Direito, j. 19/2/03, DJU 19/5/03, p. 108).

Com efeito, não cabe a oposição de embargos de declaração para rever, pura e simplesmente, decisões proferidas. O objeto dos expedientes aclaratórios nunca é o reexame da decisão, que até pode ocorrer, mas como mera consequência de seu acolhimento.

Aliás, ao discorrer sobre a possibilidade adoção de efeitos modificativos nos embargos, o renomado processualista Nelson Nery Junior a assinala: *"Os EDcl podem ter, excepcionalmente, caráter infringente quando utilizados para: a) correção de erro material manifesto; b) suprimento de omissão; c) extirpação de contradição. A infringência do julgado pode ser apenas a consequência do provimento dos EDcl, mas não seu pedido principal, pois isso caracterizaria pedido de reconsideração, finalidade estranha aos EDcl".*

Nos casos em que o embargante pretende o reexame da decisão, e não a afirmação de obscuridade, contradição ou omissão, os declaratórios devem ser rejeitados de plano, à falta de seus pressupostos autorizadores.

É que nessa hipótese os embargos de declaração estariam a pretender fazer as vezes de outros recursos, o que não pode ser tolerado à luz do princípio da unirrecorribilidade.[8]

[8] FREDERICO, Guilherme Nascimento. Os efeitos infringentes dos embargos de declaração. 2013. Disponível em: http://www.migalhas.com.br. Acesso em 14 de janeiro de 2016.

O julgador, ao se deparar com os embargos de declaração, não irá julgar novamente o caso, irá somente integrar a decisão que já havia sido prolatada, ou melhor, ao julgador "não se pede que se **redecida**, pede-se que se **reexprima**" (PONTES DE MIRANDA, 1998, p. 117).

Não são os embargos declaratórios um recurso como os outros. Tem esse expediente recursal *sui generis* a finalidade específica de integrar a decisão recorrida, suprindo uma omissão, afastando uma obscuridade ou desfazendo uma contradição.

A esse respeito é precisa a explicação de GILSON DELGADO MIRANDA, *verbis*:

São três os pressupostos específicos ao cabimento dos embargos, a saber: a) obscuridade; b) contradição; c) omissão.

Nesse passo, ocorre obscuridade quando a redação do julgado não for clara, dificultando, pois, a correta interpretação do conteúdo decisório. Já a contradição existe em razão da incerteza quanto aos termos do julgado, pelo uso de proposições inconciliáveis, podendo acarretar, inclusive, dificuldades a seu cumprimento. Por fim, a omissão se dá quando o julgado não aprecia ponto, ou questão, que deveria ter sido dirimida.[9]

Repassado o balizamento das situações de acolhimento de embargos de declaração, bem como das remotas hipóteses de recebimento destes com efeitos modificativos, passo a abordagem da matéria de fundo do expediente recursal, fazendo consignar de plano que acompanho a fundamentação apresentada pelo eminente Relator, para manter os pontos acolhidos na parte dispositiva de seu voto.

III – DISPOSITIVO

[9] MIRANDA, Gilson Delgado. "Dos Embargos de Declaração". In: MARCATO, Antonio Carlos (Coodenador). Código de Processo Civil Interpretado. São Paulo: Atlas, 2004, p. 1592

Posto isso, levando em conta tudo que até aqui foi exposto, acompanhando o entendimento do Relator, **VOTO** para que seja aprovada decisão pelo conhecimento do presente Embargos de Declaração, para dar-lhe PROVIMENTO PARCIAL, com a emissão de PARECER PRÉVIO acrescido das seguintes recomendações:

- Ao Poder Judiciário e ao Ministério Público Estadual, que, considerando a análise da gestão do regime próprio de previdência social (RPPS) dos servidores estaduais realizada pela Comissão Técnica, a qual constatou violação ao texto constitucional decorrente da gestão descentralizada do RPPS por parte do Poder Judiciário e do Ministério Público Estadual em relação aos seus servidores inativos e pensionistas, privilégio legalmente obtido mediante ações judiciais promovidas por associações de direito privado representativas dos membros ativos e inativos do Poder Judiciário e do Ministério Público (processos 024.04.019300-5 e 024.04.020151-9), situação que confirma os fatos registrados em ata pelo Instituto de Previdência dos Servidores do Estado do Espírito Santo (IPAJM) no final de 2014, reavaliem a permanência da gestão fragmentada do RPPS em relação a seus servidores inativos e pensionistas, reunificando a gestão única com o IPAJM, conforme preceitua o art. 40, § 20, da Constituição Federal, sob pena de sujeitar o Estado do Espírito Santo a não emissão do Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP) previsto no art. 5º, inciso IV, da Portaria MPS nº 204/2008, exigido para recebimento de transferências voluntárias de recursos pela União, bem como para a celebração de acordos, contratos, convênios, ajustes e recebimento de empréstimos, dentre outros importantes benefícios listados no art. 4º da mencionada portaria;

- Que, para as futuras prestações de contas anuais do Governador do Estado, as informações inerentes à depreciação, exaustão e

amortização acumuladas sejam detalhadas nas Notas Explicativas à demonstração contábil;

- Que, respeitando o Princípio da Prudência e Transparência das contas públicas, caso as ações dos precatórios da trimestralidade não tenham transitado em julgado, com parecer favorável ao Estado, até o término do exercício de 2015, que o Estado faça constar, das Notas Explicativas aos demonstrativos contábeis desse ano, informações a respeito dos precatórios da trimestralidade, tendo em vista se tratar de uma contingência passiva com provável realização, conforme determina a Norma Contábil NBC TG 25;

- Que, para as futuras prestações de contas anuais, o anexo “Quadro do superávit/déficit financeiro”, que integra e complementa o Balanço patrimonial, seja publicado na imprensa oficial, conforme dispõe o item 11, alínea “a” da Norma Brasileira de Contabilidade – NBCT 16.6 – Demonstrações Contábeis;

- Que as Demonstrações Contábeis Consolidadas de 2015 e os quadros complementares às demonstrações financeiras sejam publicados na imprensa oficial, conforme dispõe a Norma de Contabilidade – NBCT 16.6;

- Caso as contratações de despesas sem prévio empenho e/ou com insuficiência de dotação orçamentária realizadas pelas diversas Unidades Gestoras se confirmem, que: a) após a conclusão das sindicâncias e confirmação dos valores contratados, reconhecer as despesas ocorridas indevidamente e regularizá-las contabilmente no Sigefes – Sistema Integrado de Gestão das Finanças Públicas do Espírito Santo, em 2015, conforme orienta a Norma Brasileira de Contabilidade – NBC TG 23, aprovada pela Resolução CFC

1.179/09; b) a regularização dos valores seja acompanhada pelo órgão central do sistema de controle interno do Governo do Estado;

- Em relação à depreciação, exaustão e amortização acumuladas, que os critérios para os cálculos sejam divulgados de forma detalhada em notas explicativas a partir da demonstração contábil do exercício de 2015, conforme orienta o item 16 da Norma Brasileira de Contabilidade NBC T 16.9, aprovada pela Resolução CFC nº 1.136/08;

- Em relação aos 29 (vinte e nove) processos ainda pendentes de provisão contábil, referentes aos "precatórios da trimestralidade", que, caso as ações não tenham transitado em julgado, com parecer favorável ao Estado, até o término do exercício de 2015, que a informação conste das notas explicativas às demonstrações financeiras do exercício de 2015, conforme orienta o Princípio Contábil da Prudência e a Norma Brasileira de Contabilidade - NBC TG 25 (R1); e

- Que os responsáveis pela elaboração do relatório e parecer conclusivo emitido pelo órgão central do sistema de controle interno observem à obrigatoriedade de avaliar todos os procedimentos de controle adotados pelo Governo do Estado, na forma do Anexo 11, da Instrução Normativa TC 33/04, por ocasião do envio ao TCEES das futuras prestações de contas.

PARECER PRÉVIO

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo TC-9974/2015, **RESOLVEM** os Srs. Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito

Santo, em sessão plenária realizada no dia dezesseis de fevereiro de dois mil e dezesseis, à unanimidade, nos termos do voto do Relator, Conselheiro Sérgio Manoel Nader Borges, com os acréscimos do Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo:

1. Preliminarmente, **conhecer** dos Embargos de Declaração opostos pelo Ministério Público Especial de Contas;

2. No mérito, dar **provimento parcial** aos Embargos Declaratórios para prestar os esclarecimentos e o suprimento das omissões, **sem conferir efeitos infringentes**;

3. Inclui no Parecer Prévio TC-50/2015 as seguintes recomendações:

- Ao Poder Judiciário e ao Ministério Público Estadual, que, considerando a análise da gestão do regime próprio de previdência social (RPPS) dos servidores estaduais realizada pela Comissão Técnica, a qual constatou violação ao texto constitucional decorrente da gestão descentralizada do RPPS por parte do Poder Judiciário e do Ministério Público Estadual em relação aos seus servidores inativos e pensionistas, privilégio legalmente obtido mediante ações judiciais promovidas por associações de direito privado representativas dos membros ativos e inativos do Poder Judiciário e do Ministério Público (processos 024.04.019300-5 e 024.04.020151-9), situação que confirma os fatos registrados em ata pelo Instituto de Previdência dos Servidores do Estado do Espírito Santo (IPAJM) no final de 2014, reavaliem a permanência da gestão fragmentada do RPPS em relação a seus servidores inativos e pensionistas, reunificando a gestão única com o IPAJM, conforme preceitua o art. 40, § 20, da Constituição Federal, sob pena de sujeitar o Estado do Espírito Santo a não emissão do Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP) previsto no art. 5º, inciso IV, da Portaria MPS nº 204/2008, exigido para recebimento de transferências voluntárias de recursos pela União, bem como para a

celebração de acordos, contratos, convênios, ajustes e recebimento de empréstimos, dentre outros importantes benefícios listados no art. 4º da mencionada portaria;

- Que, para as futuras prestações de contas anuais do Governador do Estado, as informações inerentes à depreciação, exaustão e amortização acumuladas sejam detalhadas nas Notas Explicativas à demonstração contábil;

- Que, respeitando o Princípio da Prudência e Transparência das contas públicas, caso as ações dos precatórios da trimestralidade não tenham transitado em julgado, com parecer favorável ao Estado, até o término do exercício de 2015, que o Estado faça constar, das Notas Explicativas aos demonstrativos contábeis desse ano, informações a respeito dos precatórios da trimestralidade, tendo em vista se tratar de uma contingência passiva com provável realização, conforme determina a Norma Contábil NBC TG 25;

- Que, para as futuras prestações de contas anuais, o anexo “Quadro do superávit/déficit financeiro”, que integra e complementa o Balanço patrimonial, seja publicado na imprensa oficial, conforme dispõe o item 11, alínea “a” da Norma Brasileira de Contabilidade – NBCT 16.6 – Demonstrações Contábeis;

- Que as Demonstrações Contábeis Consolidadas de 2015 e os quadros complementares às demonstrações financeiras sejam publicados na imprensa oficial, conforme dispõe a Norma de Contabilidade – NBCT 16.6;

- Caso as contratações de despesas sem prévio empenho e/ou com insuficiência de dotação orçamentária realizadas pelas diversas Unidades Gestoras se confirmem, que: a) após a conclusão das sindicâncias e confirmação dos valores contratados, reconhecer as despesas ocorridas

indevidamente e regularizá-las contabilmente no Sigefes – Sistema Integrado de Gestão das Finanças Públicas do Espírito Santo, em 2015, conforme orienta a Norma Brasileira de Contabilidade – NBC TG 23, aprovada pela Resolução CFC 1.179/09; b) a regularização dos valores seja acompanhada pelo órgão central do sistema de controle interno do Governo do Estado;

- Em relação à depreciação, exaustão e amortização acumuladas, que os critérios para os cálculos sejam divulgados de forma detalhada em notas explicativas a partir da demonstração contábil do exercício de 2015, conforme orienta o item 16 da Norma Brasileira de Contabilidade NBC T 16.9, aprovada pela Resolução CFC nº 1.136/08;

- Em relação aos 29 (vinte e nove) processos ainda pendentes de provisão contábil, referentes aos “precatórios da trimestralidade”, que, caso as ações não tenham transitado em julgado, com parecer favorável ao Estado, até o término do exercício de 2015, que a informação conste das notas explicativas às demonstrações financeiras do exercício de 2015, conforme orienta o Princípio Contábil da Prudência e a Norma Brasileira de Contabilidade - NBC TG 25 (R1); e

- Que os responsáveis pela elaboração do relatório e parecer conclusivo emitido pelo órgão central do sistema de controle interno observem à obrigatoriedade de avaliar todos os procedimentos de controle adotados pelo Governo do Estado, na forma do Anexo 11, da Instrução Normativa TC 33/04, por ocasião do envio ao TCEES das futuras prestações de contas.

4. Arquivar os presentes autos, após o trânsito em julgado.

Composição Plenária

Presentes à sessão plenária de apreciação os Senhores Conselheiros Sérgio Aboudib Ferreira Pinto, Presidente, Sérgio Manoel Nader Borges, Relator, Sebastião Carlos Ranna de Macedo, José Antônio Almeida Pimentel, Domingos Augusto Taufner, Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun e o Conselheiro em substituição Marco Antonio da Silva. Presente, ainda, o Dr. Heron Carlos Gomes de Oliveira, Procurador Especial de Contas em substituição Procurador-Geral do Ministério Público Especial de Contas.

Sala das Sessões, 16 de fevereiro de 2016.

CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO
Presidente

CONSELHEIRO SÉRGIO MANOEL NADER BORGES
Relator

CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

CONSELHEIRO JOSÉ ANTÔNIO ALMEIDA PIMENTEL

CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN

CONSELHEIRO MARCO ANTÔNIO DA SILVA
Em substituição

Fui presente:

DR. HERON CARLOS GOMES DE OLIVEIRA

Procurador Especial de Contas em substituição ao Procurador-Geral

Lido na sessão do dia:

ODILSON SOUZA BARBOSA JUNIOR
Secretário-Geral das Sessões