



Acórdão 00692/2023-9 - Plenário

Processos: 03700/2020-6, 04259/2020-3

Classificação: Controle Externo - Fiscalização - Representação

UGs: ALES - Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo, ES - Governo do Estado do Espírito Santo, IPAJM - Instituto de Previdência Dos Servidores do Estado do Espírito Santo

Relator: Sebastião Carlos Ranna de Macedo

Interessado: JASSON HIBNER AMARAL, JOSE ELIAS DO NASCIMENTO MARCAL, ERICK CABRAL MUSSO, JOSE RENATO CASAGRANDE, EDMAR MOREIRA CAMATA, MARIA EMANUELA ALVES PEDROSO, MARCELO MARTINS ALTOE

Representante: DIEGO HENRIQUE FERREIRA TORRES, JULIA SASSO ALIGHIERI

Procuradores: JASSON HIBNER AMARAL (OAB: 17189-ES)

REPRESENTAÇÃO - AUSÊNCIA DE ESTUDOS DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO, FINANCEIRO E ATUARIAL DA LEI COMPLEMENTAR 943, DE 13 DE MARÇO DE 2020 RECOMENDAR - ARQUIVAR.

O RELATOR EXMO. SR. CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO:

1. RELATÓRIO

Tratam os autos de **Representação**, formulada por equipe de auditoria desta Corte, por meio da prerrogativa legal conferida pelo artigo 99, §1º, inciso VIII, c/c artigo 37,II, ambos da Lei Complementar Estadual 621/2012, em face do Governo do Estado do Espírito Santo, do Instituto de Previdência dos Servidores do Estado do Espírito Santo e da Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo, em razão da ausência de estudos de impacto orçamentário, financeiro e atuarial da Lei Complementar 943, de

13 de março de 2020 (aplicável aos integrantes da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar).

Na peça inicial da presente Representação, a equipe de auditoria esclarece que os fatos narrados foram conhecidos durante a realização de acompanhamento da Gestão Previdenciária das Contas do Governador do exercício de 2019, no âmbito do Processo TC 805/2020, onde houve redefinição de relatoria, com encaminhamento ao Relator das contas anuais do Governador do Estado.

Considerando que o presente processo também é relativo às contas anuais do Governador do Estado, remeti os presentes autos para encaminhamento ao Relator das Contas de Governo - exercício 2019 (**Despacho 28649/2020** – doc. 03).

Em seguida, por meio do **Despacho 28922/2020** (doc. 05), o Conselheiro Rodrigo Coelho (Relator das Contas de Governo - exercício 2019), informa sobre a impossibilidade dos presentes autos subsidiarem a análise da Prestação de Contas Anual do Governador do Estado, exercício de 2019, tendo em vista as contas já terem sido devidamente apreciadas em sessão especial deste Tribunal.

Ante a caracterização do conflito negativo de competência, por meio da **Decisão 45/2020** (doc. 06), o Presidente desta Corte determinou a autuação do incidente – TC 4259/2020 (em apenso), e a suspensão da análise dos presentes autos até decisão definitiva no referido processo.

Conforme **Acórdão 1427/2021**, proferido nos autos do TC 4259/2020, o conflito de competência foi resolvido para **atribuir a este Conselheiro** a competência para a relatoria deste processo.

Na peça inicial, a equipe de auditoria propõe a notificação do Governo do Estado para apresente a seguinte documentação, a fim de subsidiar a análise dos autos:

1 Estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes e declaração do ordenador de que o aumento da despesa promovido pela LC 943/2020 tem adequação orçamentária e financeira com

a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias, nos termos do art. 16 da LRF;

2 Demonstrativo da origem do custeio das despesas criadas por meio da LC 943/2020 e comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no Anexo de Metas Fiscais referido no § 1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa, nos termos do art. 17 da LRF, observando-se a apresentação das premissas e metodologia de cálculo utilizadas (§ 4º do mesmo artigo);

3 Avaliações atuárias dos Fundos Financeiro e Previdenciário, após a saída dos militares, e do Fundo de Proteção dos Militares, contendo a estimativa de fluxos de receitas, despesas e resultados previdenciário;

4 Demonstrativo de impacto nos limites de despesas com pessoal, nos termos do art. 18 e 19 da LRF.

Desta forma, foi exarada a **Decisão Monocrática 31/2022** (doc.09), para notificar os Srs. José Renato Casagrande – Governador do Estado, Jasson Hibner Amaral – Procurador-Geral do Estado, José Elias do Nascimento Marçal – Presidente do IPAJM e Erick Musso – Presidente da ALES, para que prestassem as informações necessárias em face da presente representação e encaminhassem a documentação indicada pela área técnica.

Em seguida, o Estado do Espírito Santo, por meio do Procurador-Geral do Estado, e o IPAJM, por meio de seu Presidente Executivo, apresentaram **Resposta de Comunicação 118/2022** (doc. 20), acompanhada de Peças Complementares (doc. 21 a 26).

O Procurador-Geral da Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo apresentou a **Resposta de Comunicação 196/2022** (doc. 30), encaminhando cópia do Processo Legislativo 2440/2020, que deu origem à Lei Complementar nº 943/2020.

Assim, os autos foram encaminhados ao NPrev – Núcleo de Controle Externo de Fiscalização de Pessoal e Previdência, que elaborou a

Instrução Técnica Inicial 85/2022 (doc. 35), com a seguinte proposta de encaminhamento:

“[...] 6. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Levando-se em consideração a análise procedida nesta Instrução Técnica Inicial (ITI), em homenagem ao princípio do contraditório e da ampla defesa, **opina-se pela citação do Sr. José Renato Casagrande – Governador do Estado do Espírito Santo**, em face da irregularidade narrada no item 5 da presente ITI, nos termos do artigo 56, II, da Lei Complementar Estadual 621/2012 e do artigo 157, III, do RITCEES, para que, no prazo de trinta dias, apresente razões de justificativa.[...]”.

Os autos foram então remetidos a este Conselheiro Relator, que, nos termos do **Voto do Relator 3491/2022**(doc. 37), **divergiu da citação proposta, por entender como importante a notificação dos gestores para que apresentem justificativas/razões que entenderem necessárias e pertinentes, especificamente sobre a ausência da estimativa do impacto orçamentário e financeiro**, no projeto de lei que resultou na LC 943/2020.

No seguimento, o Plenário encampou o Voto do Conselheiro Relator, nos termos da **DECISÃO TC-2282/2022-1**(doc. 38) deliberando pela notificação do Estado do Espírito Santo, por intermédio do Sr. Jasson Hibner Amaral, **Procurador-Geral** do Estado do Espírito Santo; do Sr. José Elias do Nascimento Marçal, **Diretor-Presidente do Instituto de Previdência dos Servidores do Estado do Espírito Santo**; do Sr. Edmar Moreira Camata, **Secretário de Estado de Controle e Transparência**; da Sra. Maria Emanuela Alves Pedroso, **Secretária de Estado da Economia e Planejamento**; e do Sr. Marcelo Martins Altoé, **Secretário de Estado da Fazenda**, para que apresentassem as justificativas/razões que entenderem necessárias e pertinentes especificamente sobre a ausência da estimativa do impacto orçamentário e financeiro, no projeto de lei que resultou na LC 943/2020.

Devidamente notificados, o Sr. Jasson Hibner Amaral, Procurador-Geral do Estado do Espírito Santo, e o Sr. José Elias do Nascimento Marçal, Diretor-Presidente do Instituto de Previdência dos Servidores do Estado do Espírito Santo, apresentaram, em conjunto, a manifestação por meio da Defesa/Justificativa 01156/2022-2(doc. 55). Os demais notificados não apresentaram justificativas.

Em atenção ao **Despacho 34019/2022-7**(doc.57) do Gabinete deste Conselheiro Relator, os autos foram encaminhados ao NPPREV para instrução, sendo elaborada a **ITC 03433/2022-3** (doc.59), com a proposta de encaminhamento que segue:

“[...]”

4. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Levando-se em consideração a análise realizada no item 4 da Instrução Técnica Inicial 85/2022 (evento 35), bem como a análise procedida nesta Instrução Técnica Conclusiva, opina-se para que seja determinado ao Estado do Espírito Santo o cumprimento das disposições trazidas nos arts. 16, incisos I e II, e 17, §§ 1º e 2º, da LRF, em relação aos dispositivos da Lei Complementar Estadual 943/2020, em especial quanto a necessidade de adoção de medidas compensatórias em face da criação do FPS e estabelecimento de novas fontes de recursos, de forma a prestigiar a preservação do equilíbrio das contas públicas; em seguida, opina-se pela extinção do processo, com arrimo no inciso II do art. 310 do Regimento Interno desta Corte de Contas.

[...]”.

Na sequência o Ministério Público de Contas por meio do Parecer 02421/2023-7(doc.63), da lavra do Procurador de Contas Luiz Henrique Anastácio da Silva, anuiu integralmente a proposta contida na ITC 03433/2022-3.

É o relatório.

2 FUNDAMENTAÇÃO

Analisando os autos, verifico que o feito se encontra devidamente instruído, portanto, apto a um julgamento, eis que observados todos os trâmites legais e regimentais.

O posicionamento do órgão de instrução exarado na **Instrução Técnica Conclusiva 03433/2022-3**, com o qual corrobora o **Ministério Público Especial de Contas** por meio do **Parecer 02421/2023-7**, foi fundado nos seguintes termos:

“[...]

2. DA MANIFESTAÇÃO APRESENTADA PELO PROCURADOR-GERAL DO ESTADO E PELO DIRETOR-PRESIDENTE DO INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Notificados para se manifestarem em face da ausência da estimativa do impacto orçamentário e financeiro, no projeto de lei que resultou na LC 943/2020, o Sr. Jasson Hibner Amaral, Procurador-Geral do Estado do Espírito Santo, e o Sr. José Elias do Nascimento Marçal, Diretor-Presidente do Instituto de Previdência dos Servidores do Estado do Espírito Santo, **apresentaram, em conjunto, a manifestação que segue no evento 55:**

De início, destacou-se que a petição apresentada abarca a manifestação do Estado do Espírito Santo, incluindo as Secretarias de Estado da Fazenda, de Controle e Transparência e Economia e Planejamento, e da autarquia estadual - IPAJM.

Em seguida, **que a tese residual de violação aos artigos 16, incisos I e II e 17, §§1º e 2º, ambos da LRF não mereceria prosperar**, devendo ser rechaçada de plano por essa Eg. Corte de Contas, conforme a regularidade dos atos que decorreram a edição da LCE nº 943/2020.

Argumentaram com os seguintes termos:

I.1 - DA OBSERVÂNCIA OBRIGATÓRIA DA REGRA GERAL – LEI FEDERAL Nº 13.945/2019 – AUSÊNCIA DE DETERMINAÇÃO DE ESTUDO DE IMPACTO PRÉVIO À EDIÇÃO DA LEI DO ENTE FEDERATIVO – AVALIAÇÃO ATUARIAL – INSTRUMENTO PRÓPRIO

Inicialmente é preciso lembrar que a Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019, ampliou a competência privativa da União para editar normas gerais sobre inatividade e pensões dos militares estaduais. Na sequência, em 16 de dezembro de 2019, houve o advento da Lei Federal nº 13.954, que, dentre outras providências, dispõe sobre o Sistema de Proteção Social dos Militares e alterou o Decreto-Lei nº 667, de 2 de julho de 1969, que reorganiza as Polícias Militares e os Corpos de Bombeiros Militares dos Estados e do Distrito Federal.

Nessa regência, as regras de inatividade dos militares estaduais, quais sejam, da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiro Militar dos Estados, sofreram alterações com o Decreto-Lei nº

667/69, que veicula as regras gerais estabelecidas pela União e que devem ser observadas pelos Estados, sob pena deste ente federado sofrer consequências deletérias, como vedação a transferências voluntárias federais.

(...)

No tocante aos militares estaduais, o Decreto-Lei nº 667/69, que reorganiza as polícias e bombeiros militares de todo o Brasil, estabeleceu a forma em que se dará a regulamentação do Sistema de Proteção Social dos Militares dos Estados.

Logo, diante do advento da EC nº 103/2019 e da Lei nº 13.954/2019, não restou outra alternativa ao Estado do Espírito Santo a não ser adaptar sua legislação (RPPS e Sistema de Proteção Social), tal como reconhecido pela própria Corte de Contas no Parecer Prévio nº 84/2021-1-Plenário, prolatado no julgamento anual das Contas Anual do Governador, exercício 2020. Essa conclusão também foi atingida nestes autos conforme Instrução Técnica Inicial nº 00085/2022-4:

Em que pese possíveis discussões acerca da extrapolação da competência da União quanto à edição de normas gerais sobre “inatividades e pensões das polícias militares e dos corpos de bombeiros militares”, no momento, tendo em vista a vigência e validade jurídica dos dispositivos trazidos pela Lei Federal 13.954, de 16 de dezembro de 2019, não restou outra alternativa aos entes federativos, que não o seu cumprimento. Assim, no ponto, assiste razão ao Estado do Espírito Santo:

Em relação às regras atinentes às contribuições e ao sustento do sistema de proteção social dos militares a Lei nº 13.954/19, assim quantificou os percentuais:

Art. 24. O pensionista ou ex-combatente cuja pensão contribuirá sobre o valor integral da pensão ou vantagem para o recebimento de seus respectivos benefícios.

Parágrafo único. A alíquota de que trata o caput deste artigo será de:

I - 9,5% (nove inteiros e cinco décimos por cento), a contar de 1º de janeiro de 2020; e
II - 10,5% (dez inteiros e cinco décimos por cento), a contar de 1º de janeiro de 2021.

Nesse diapasão, imperioso ressaltar que pela simetria com as Forças Armadas, o Decreto-Lei nº 667/69, em seu art. 24-C, estendeu a mesma regra aos militares estaduais:

(...)

Examinando o diploma federal, extrai-se a ausência de obrigação do ente de realizar exame de impacto financeiro, orçamentário ou atuarial prévios, embora houvesse a exclusão dos Militares estaduais do Regime Próprio de Previdência.

Ao revés, a norma trouxe a responsabilidade do Tesouro como fonte de recursos, além das contribuições vertidas pelos filiados e pensionistas. Porém, inexistiu qualquer prescrição para medir o impacto orçamentário e financeiro da criação do Sistema.

Não há, pois, que se falar em aplicação (nem em descumprimento) dos arts. 16, incisos I e II, e 17, §§ 1º e 2º, da LRF se o Estado do Espírito Santo meramente cumpriu a legislação federal. A conclusão atingida pela própria área técnica (que o Estado não tinha saída a não

ser modificar sua legislação para se adaptar a nova legislação federal) afasta a irregularidade apontada (criação de despesa em desacordo com a lei de responsabilidade fiscal)

Cabe salientar que os eventuais efeitos financeiros e orçamentários do Sistema de Proteção Social dos Militares quando da sua criação nada mais eram do que uma potencial despesa que apenas seria gerada se, e somente se, os direitos implementados de ampliação dos benefícios dos militares viessem a ser exercidos individualmente, sendo que este exercício depende de fatores diversos, tais como número de dependentes de cada militar, migração para a reforma ou reserva, entre outros.

A respeito dessa potencial despesa, conforme registrado pela NPREV, no Relatório de Avaliação Atuarial 2021 foi abarcado o Sistema de Proteção Social dos Militares, avaliando o cenário e provisões matemáticas do Sistema de Proteção Social e dos Fundos Financeiro e Atuarial. Essa Avaliação Atuarial é a ferramenta que permite espelhar o plano de benefícios e custeio, eis que objetiva mensurar os fluxos futuros de receitas (contribuições dos filiados e despesas (pagamentos de benefícios)). O cálculo atuarial utiliza de técnicas de probabilidade, estatística, economia, contabilidade e matemática avançada para permitir que um sistema possa garantir e projetar as necessidades de receita e despesa ao longo de toda a existência de seus segurados.

Por outro lado, quando a LRF trata de despesa permanente de caráter continuado nos arts. 16 e 17 referiu-se à despesa concreta, real e palpável.

Tanto que a LRF coloca ainda o horizonte de mensuração em três exercícios. O que está relacionado aos benefícios dos militares será refletido no longuíssimo prazo, condicionado a realização de variáveis que são voláteis e incertas e que, à época da edição da Lei Complementar Estadual nº 943/2020, estavam no campo da possibilidade, e não da efetividade.

Em arremate, registramos a aprovação das Contas Anual do Governador, exercício de 2020, de sorte ser totalmente descabida impingir conduta de desobediência à LRF.

I.2 - NATUREZA DA MATÉRIA TRATADA NA LCE Nº 943/2020 - IMPACTO AVALIADO POR MEIO DOS CÁLCULOS ATUARIAIS - AUSÊNCIA DE CRIAÇÃO DE NOVAS DESPESAS

Vale pontuar que por despesa adequada com a lei orçamentária anual compreende-se aquela cujo objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício.

Assim, despesa adequada é aquela compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias e que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

Outrossim, relevante observar que a despesa obrigatória de caráter continuado é despesa corrente derivada de lei, de medida provisória ou de ato administrativo normativo que determine para o ente público a obrigação legal de sua execução por um lapso temporal superior a dois exercícios.

Na sequência, o § 3º, do art. 17 traz de forma expressa que por aumento permanente de receita aquele proveniente da elevação das alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição. Eis os dispositivos relacionados:

Subseção I

Da Despesa Obrigatória de Caráter Continuado

Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

§ 2º Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

§ 3º Para efeito do § 2º, considera-se aumento permanente de receita o proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição. (grifos apostos)

§ 4º A comprovação referida no § 2º, apresentada pelo proponente, conterà as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, sem prejuízo do exame de compatibilidade da despesa com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias.

§ 5º A despesa de que trata este artigo não será executada antes da implementação das medidas referidas no § 2º, as quais integrarão o instrumento que a criar ou aumentar.

§ 6º O disposto no § 1º não se aplica às despesas destinadas ao serviço da dívida nem ao reajustamento de remuneração de pessoal de que trata o inciso X do art. 37 da Constituição.

Igualmente é necessário trazer a lume a regra do art. 16, incisos I e II:

CAPÍTULO IV

DA DESPESA PÚBLICA

Seção I

Da Geração da Despesa

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias. (...)

Extraem-se os comandos “criar”, “expandir” e “aperfeiçoar” ação governamental que acarrete aumento da despesa, ações essas que quando existentes não prescindem (i) estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes; (ii) declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

É preciso pontuar que as alterações advindas da LCE nº 943/2020 não indicam a subsunção a quaisquer das condutas elencadas no caput do artigo 16, da LRF. Por tabela, também inexistente desatendimento às exigências do art. 17 deste Diploma.

Com efeito, a LCE nº 943/2020 não criou, nem ampliou despesa, exceto aquelas ligadas à criação da estrutura da Diretoria de Proteção Social.

Aliás, indispensável registrar que o Plano de Custeio do Sistema a partir da ausência de alíquota patronal e redução da alíquota dos Militares não trouxe aumento de despesa para o Estado.

Vale lembrar que a Egrégia Corte de Contas, em Parecer Consulta TC- 0001/2019, emitido nos autos do Processo 11487/2015-1, já se posicionou no sentido de que a Contribuição Previdenciária efetuada pelo ente público para o RPPS (cota patronal) é uma obrigação legal e tem natureza financeira, destinando-se à manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS.

E se, por um lado, houve redução das alíquotas aplicadas aos Militares, por outro, a base contributiva aumentou significativamente. Isso porque, quando segurados do ES-PREVIDÊNCIA a base de cálculo da contribuição dos Militares da Reserva, reformados e pensionistas se dava apenas a partir dos rendimentos que superassem o teto do benefício do RGPS, bem como subsistia o direito à isenção parcial do recolhimento das contribuições previdenciárias nas hipóteses de acometimento de moléstia grave especificada em lei.

Avançando, cabe rememorar que antes da segregação de massa realizada em decorrência da observância da Lei Federal nº 13.954/19 e da criação do Fundo de Proteção Social dos Militares - FPS (LCE 943/2020, art. 16), os Militares compunham a base dos segurados do Regime Próprio de Previdência – ES-PREVIDÊNCIA, Regime no qual também se constituía a obrigatoriedade do ente em promover aporte destinado a cobrir os déficits.

Ademais, a obrigatoriedade da cobertura da insuficiência financeira para o pagamento dos benefícios, conforme regra estampada no § 1º do art. 24-C Decreto-Lei nº 667/1966, e seu comportamento de elevação/diminuição da cobertura da insuficiência financeira está ligada à própria dinâmica da despesa com a concessão de benefícios e pensões, e não deriva diretamente da edição da LCE nº 943/2020.

Portanto, a LCE nº 943/2020 não criou não criou, expandiu ou aperfeiçoou ação governamental (já existentes) que acarretaram aumento da despesa permanente de caráter continuado. O que aconteceu foi simplesmente a realocação de despesas que já existiam com o pagamento de benefícios e pensões militares, essas sim, concretas e existentes, para um novo fundo.

De acordo com o Relatório Resumido de Execução Orçamentária anexo IV (LRF, Art. 53, inciso II) – Demonstrativo de Receitas e Despesas Previdenciárias do Regime Próprio dos Servidores, Plano Financeiro, janeiro a dezembro de 2020, Anexo V da Ordem de Serviço SUBSET nº 04, de 28 de janeiro de 2021, a despesa empenhada atingiu o montante de R\$ 3.154.590.499,13, inferior a dotação atualizada de R\$ 3.899.589.865,61 e a dotação inicial de R\$ 3.217.928.000,00.

Ressalte-se que em observância a orientação emanada da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), os quadros de receitas e despesas previdenciárias RPPS contemplam, além dos valores pertinentes ao Plano Financeiro do Regime Próprio de Previdência Social - RPPS, também os valores referentes aos inativos e pensionistas não abrangidos pelo RPPS mantidos pelo Tesouro, inclusive referente ao Regime de Proteção Social dos Militares.

Nos quadros "Receitas Previdenciárias - RPPS" e "Despesas Previdenciárias - RPPS", por não haver quadros específicos, está sendo considerado os valores do Fundo de Proteção Social dos Militares-FPS. E no quadro de Total dos aportes para o RPPS, está sendo considerado o valor de R\$ 583.588.819,29 referente à transferência para cobertura de insuficiências financeiras do Fundo de Proteção Social dos Militares-FPS.

Desta forma fica claro que a constituição do Fundo Social dos Militares do ponto de vista da execução orçamentária do ano de 2022 operou tão somente um ajuste de unidade gestora de execução das despesas, sendo o orçamento inicial explicitado pela dotação inicial somente realocado, não implicando aumento de despesa prevista para o exercício.

A mera realocação de recursos pode ser indeferida ainda das Provisões Matemáticas extraídas dos Cálculos Atuariais. Numa visão de longo prazo, com base no último balanço atuarial apresentado, criando um quadro resumo onde foram consolidadas as provisões matemáticas de todos os planos, incluindo o FPS, observa-se um crescimento natural que ao longo dos anos, demonstrando que a criação do FPS apenas redistribuiu os compromissos futuros destacando as despesas com os militares, que já existiam embutidas nos fundos Financeiro e Previdenciário.

Resta claro que as alterações legislativas apenas movimentaram as despesas que já existiam com o pagamento dos benefícios de inatividade e pensões dos respectivos dependentes à conta de novo Fundo.

I.3 - ESTUDO DE SUSTENTABILIDADE ORIUNDO DA AVALIAÇÃO ATUARIAL DO ANO DE 2022

Focando no resultado financeiro, mais de curto prazo, igualmente reflete a ausência de criação ou impacto negativo nas despesas do Estado os números trazidos no estudo de sustentabilidade (SUSTEN), subproduto da Avaliação Atuarial realizada no ano de 2021, que agrupa

as informações financeiras realizadas até o ano de 2020, bem como as projeções para os anos subsequentes. Veja-se:

Extraí-se que a despesa com pessoal, tanto ativo quanto inativo, da esfera militar no ano de 2019, comparada ao ano de 2020, teve uma variação típica mesmo quando comparamos os valores projetados antes da existência do FPS, demonstrando mais uma vez que a criação do novo fundo promoveu apenas uma realocação das despesas, sem criar de fato novas despesas.

Registra-se que a versão atualizada do estudo de sustentabilidade encontra-se disponíveis no Diário Oficial dos Poderes do Estado do Espírito Santo, no dia 29 do mês de março do ano de 2022, onde se observa a manutenção do equilíbrio das despesas com pessoal tanto no curto quanto no longo prazo.

Vale ressaltar que o estudo de sustentabilidade, encaminhado na Prestação de Contas ao TCEES, além de apresentar a situação Previdenciária Estadual, também serve como ferramenta gerencial para tomada de decisão, dada sua abrangência que inclui todas as despesas com pessoal e ainda contempla a comparação com a receita Estadual e os limites de gastos definidos na Lei de Responsabilidade Fiscal.

3. ANÁLISE:

Da análise da manifestação apresentada, verifica-se que foram apresentados três conjuntos de argumentação que podem ser sintetizados nas teses a seguir tratadas:

Que a Lei Federal 13.954/2019 teria se sobreposto à Lei de Responsabilidade Fiscal e dispensado a realização e apresentação de estudos de impacto orçamentário e financeiro:

(...) que a Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019, ampliou a competência privativa da União para editar normas gerais sobre inatividade e pensões dos militares estaduais. Na sequência, em 16 de dezembro de 2019, houve o advento da Lei Federal nº 13.954, que, dentre outras providências, dispõe sobre o Sistema de Proteção Social dos Militares e alterou o Decreto-Lei nº 667, de 2 de julho de 1969, que reorganiza as Polícias Militares e os Corpos de Bombeiros Militares dos Estados e do Distrito Federal.

Nessa regência, as regras de inatividade dos militares estaduais, quais sejam, da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiro Militar dos Estados, sofreram alterações com o Decreto-Lei nº 667/69, que veicula as regras gerais estabelecidas pela União e que devem ser observadas pelos Estados, sob pena deste ente federado sofrer consequências deletérias, como vedação a transferências voluntárias federais.

(...)

No tocante aos militares estaduais, o Decreto-Lei nº 667/69, que reorganiza as polícias e bombeiros militares de todo o Brasil, estabeleceu a forma em que se dará a regulamentação do Sistema de Proteção Social dos Militares dos Estados.

Logo, diante do advento da EC nº 103/2019 e da Lei nº 13.954/2019, não restou outra alternativa ao Estado do Espírito Santo a não ser adaptar sua legislação (RPPS e Sistema de Proteção Social), tal como reconhecido pela própria Corte de Contas no Parecer Prévio nº 84/2021-1-Plenário, prolatado no julgamento anual das Contas Anual do Governador, exercício 2020.

(...)

Examinando o diploma federal, extrai-se a ausência de obrigação do ente de realizar exame de impacto financeiro, orçamentário ou atuarial prévios, embora houvesse a exclusão dos Militares estaduais do Regime Próprio de Previdência.

Ao revés, a norma trouxe a responsabilidade do Tesouro como fonte de recursos, além das contribuições vertidas pelos filiados e pensionistas. Porém, inexistiu qualquer prescrição para medir o impacto orçamentário e financeiro da criação do Sistema.

Não há, pois, que se falar em aplicação (nem em descumprimento) dos arts. 16, incisos I e II, e 17, §§ 1º e 2º, da LRF se o Estado do Espírito Santo meramente cumpriu a legislação federal. A conclusão atingida pela própria área técnica (que o Estado não tinha saída a não ser modificar sua legislação para se adaptar a nova legislação federal) afasta a irregularidade apontada (criação de despesa em desacordo com a lei de responsabilidade fiscal)

Ocorre que, **da leitura dos dispositivos da Lei Federal 13.954/2019**, de caráter nacional da União, no exercício de sua competência privativa para editar normas gerais sobre inatividades e pensões das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares, **não se verifica permissivo para dispensa da aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal, nem o poderia, sob pena de desprestigiar a preservação do equilíbrio das contas públicas de ente público componente da Federação.**

Como sabido, a necessidade de **realização de estudos de impacto orçamentário e financeiro** tem por fundamento a Lei de Responsabilidade Fiscal que visa assegurar a responsabilidade pela gestão fiscal e o equilíbrio das contas públicas, por meio de ações planejadas e transparentes de forma a efetuar rígido controle das despesas, observando-se sempre a disponibilidade orçamentária e de caixa para sua execução.

Nessa perspectiva, é incompatível e inadequada a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental ou realização de despesa obrigatória de caráter continuado

derivada de lei ou ato administrativo normativo, que deixe de apresentar a estimativa do impacto orçamentário-financeiro, de forma a preservar o equilíbrio das contas públicas.

No caso dos autos, visando alinhamento com a Lei Federal 13.954/2019, a Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo, em 11/03/2020, em regime de urgência, aprovou a Lei Complementar Estadual 943/2020, modificando a Lei 3.196/1978 e as LC 282/2004 e 711/2013, aplicável aos integrantes da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar, remunerados por soldo ou subsídio.

O ponto mais impactante trazido com a Lei Complementar Estadual 943/2020, em decorrência da Lei Federal 13.954/2019, foi a criação do Fundo de Proteção Social dos Militares (FPS), exclusivo para a carreira, inclusive para os novos servidores entrantes, acarretando na saída dos militares da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros dos fundos Financeiro e Previdenciário geridos pelo IPAJM, que passaram a ser compostos somente pelos servidores civis.

O fundo financeiro conta com caráter transitório, assim, embora dependente do aporte mensal de recursos, possui prazo determinado para extinção, o fundo previdenciário, formado em regime financeiro de capitalização, conta com caráter de auto sustentabilidade.

Já a inovação legislativa, no que se refere a criação do Fundo de Proteção Social dos Militares, resultou na criação de um fundo de prazo indeterminado e dependente de aportes crescentes de recursos oriundos do Tesouro Estadual.

O fato de as insuficiências financeiras do Fundo de Proteção Social dos Militares serem atribuídas ao Tesouro Estadual, como fonte de recursos, além das contribuições vertidas pelos filiados e pensionistas, não afasta a necessidade de realização de estudos de impacto orçamentário e financeiro, bem como estabelecimento de fonte de recursos, pelo contrário, em face a sua dependência perene de recursos do Tesouro Estadual reforça a necessidade.

Para melhor visualização, de acordo com a Avaliação Atuarial do exercício financeiro de 2021 (Processo 4137/2022, Prestação de Contas Anual de Governador, evento 28, fls. 52), o recém-criado FPS possui um déficit atuarial de R\$ 10,83 bilhões, que representa a necessidade de aporte com recursos do Tesouro, no longo prazo, a valor presente (3,41% maior, em valores atualizados, do que em 2020).

Ainda, a obrigação quanto à cobertura da insuficiência financeira para o FPS foi de R\$ 702.671.980 em 2021, ocasionando necessidade de aporte de recursos do Tesouro da ordem de R\$ 690.603.299, principal fonte de financiamento do fundo.

Também, verifica-se que as receitas de contribuições dos segurados, R\$ 155,3 milhões, são insuficientes para cobrir as despesas com benefícios do Fundo (R\$ 847,4 milhões) e a

taxa de administração (R\$ 11,7 milhões). Em relação a 2020, a insuficiência financeira aumentou 15,41% e a despesa com benefícios 15,24% (valores atualizados), **caracterizando tendência de aumento permanente**. Em 2021, os aportes ao FPS representaram cerca de 3,67% da Receita Corrente Líquida do Estado. Em 2020, esse patamar ficou em 3,73%.

Nessa perspectiva, com a migração dos militares dos fundos financeiro (plano fechado e em extinção) e previdenciário (previsão de auto sustentabilidade) para criação de um fundo perenemente deficitário e dependente de aportes crescentes do Tesouro, fica evidenciada a repercussão negativa das disposições trazidas pela Lei Complementar Estadual 943/2020 no âmbito dos orçamentos do Estado. A Lei ainda alterou as regras de passagem do militar à inatividade e as regras de cálculo das pensões, ampliou o rol de beneficiários de pensões, além de ter reinserido no sistema o instituto da integralidade e da paridade a previsão de outras despesas não existentes anteriormente com a concessão de novos direitos, como o de paridade.

Essa perspectiva afasta as demais teses apresentadas, no sentido de que haveria ausência de criação de novas despesas: que as alterações legislativas apenas movimentaram as despesas que já existiam com o pagamento dos benefícios de inatividade e pensões dos respectivos dependentes à conta de novo Fundo.

A perspectiva afasta também a tese de que a criação do FPS não afeta a manutenção do equilíbrio das despesas com pessoal tanto no curto quanto no longo prazo, tendo em vista que os aportes crescentes exigidos configuram despesa de pessoal.

Com isso, a tramitação do projeto de lei que deu origem a Lei Complementar Estadual 943/2020 desacompanhado da estimativa impacto orçamentário-financeiro previsto no artigo 16 e da declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias, acarreta no descumprimento dos arts. 16, incisos I e II, e 17, §§ 1º e 2º, da LRF.

Assim, embora caiba a todos os Estados da Federação e ao Distrito Federal a obrigação de observar os dispositivos da Lei Federal 13.954/2019 que se ajustam ao legítimo exercício da competência privativa da União para editar normas gerais sobre inatividades e pensões das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares, não podendo ser evitada, não se verifica permissivo para dispensa da aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal, que visa assegurar a preservação do equilíbrio das contas públicas do ente público componente da Federação.

Pelo aspecto atinente à responsabilização, tendo em vista a aprovação da Lei Complementar Estadual 943/2020 pela Assembleia Legislativa, mesmo não se encontrando o respectivo projeto de lei integralmente adequado em face da LRF, bem como o fato de a lei ter sido

aprovada em decorrência de obrigação emanada no bojo da Lei Federal 13.954/2019, no caso específico dos autos, mostra-se mitigada a responsabilidade do conjunto dos agentes que conduziram à ocorrência da irregularidade, uma vez que se revela afastada a existência de dolo ou erro grosseiro, elementos necessários à responsabilização de agentes públicos de acordo com a LINDB (art. 29).

4. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Levando-se em consideração a análise realizada no item 4 da Instrução Técnica Inicial 85/2022 (evento 35), bem como a análise procedida nesta Instrução Técnica Conclusiva, opina-se para que seja determinado ao Estado do Espírito Santo o cumprimento das disposições trazidas nos arts. 16, incisos I e II, e 17, §§ 1º e 2º, da LRF, em relação aos dispositivos da Lei Complementar Estadual 943/2020, em especial quanto a necessidade de adoção de medidas compensatórias em face da criação do FPS e estabelecimento de novas fontes de recursos, de forma a prestigiar a preservação do equilíbrio das contas públicas; em seguida, opina-se pela extinção do processo, com arrimo no inciso II do art. 310 do Regimento Interno desta Corte de Contas.

[...].

Conforme apresentado pelo Órgão de Instrução, alguns dos apontamentos feitos na Petição Inicial da Representação foram esclarecidos, a partir da análise da documentação juntada aos presentes autos. Entretanto, o NPrev assinalou o descumprimento ao disposto nos incisos I e II do art. 16 e §§ 1º e 2º do art. 17, ambos da LRF, em razão da ausência, no projeto de lei que deu origem à Lei Complementar 943/2020, da estimativa de impacto orçamentário e financeiro.

Ressalta-se que a Lei Complementar Estadual 943/2020 foi aprovada pela Assembleia Legislativa, e mesmo não estando integralmente adequada em relação a LRF, bem como o fato de a lei ter sido aprovada em decorrência de obrigação emanada no teor da Lei Federal 13.954/2019, no caso específico dos autos, mostra-se mitigada a responsabilidade do conjunto dos agentes que atuaram no projeto de aprovação da Lei Complementar referida, pois revela a inexistência de dolo ou erro grosseiro, necessários à responsabilização de agentes públicos conforme a LINDB (art. 29).

Sendo assim, entende-se por recomendar ao Estado do Espírito Santo quanto ao cumprimento das disposições previstas nos arts. 16, incisos I e II, e 17, §§ 1º e 2º, da LRF, em relação aos dispositivos da Lei Complementar Estadual 943/2020, em especial quanto a necessidade de adoção de medidas compensatórias em face da criação do FPS e estabelecimento de novas fontes de recursos, de forma a prestigiar a preservação do equilíbrio das contas públicas.

Ante o exposto, obedecidos todos os trâmites processuais e legais, **convergindo, em parte, com o entendimento do órgão de instrução e do Ministério Público de Contas**, VOTO no sentido de que o Colegiado aprove a seguinte deliberação que submeto à sua consideração.

SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

Relator

1. ACÓRDÃO TC-00692/2023-9:

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas em:

1.1. RECOMENDAR ao chefe do Poder Executivo do Estado do Espírito Santo quanto ao cumprimento das disposições trazidas nos arts. 16, incisos I e II, e 17, §§ 1º e 2º, da LRF, em relação aos dispositivos da Lei Complementar Estadual 943/2020, em especial quanto a adoção de medidas compensatórias em face da criação do Fundo de Proteção Social dos Militares (FPS) e estabelecimento de novas fontes de recursos, de forma a prestigiar a preservação do equilíbrio das contas públicas;

1.2. EXTINGUIR o processo, com base no inciso II do art. 310 do Regimento Interno desta Corte de Contas;

1.3. ARQUIVAR os autos, na forma do art. 331, inciso I, do RITCEES.

2. Unânime.

3. Data da Sessão: 03/08/2023 - 37ª Sessão Ordinária do Plenário.

4. Especificação do quórum:

4.1. Conselheiros: Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun (presidente), Sebastião Carlos Ranna de Macedo (relator), Sérgio Aboudib Ferreira Pinto, Domingos Augusto Taufner, Sérgio Manuel Nader Borges e Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha.

4.2. Conselheira substituta: Márcia Jaccoud Freitas (em substituição).

CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN

Presidente

CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

Relator

CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO

CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

CONSELHEIRO SÉRGIO MANOEL NADER BORGES

CONSELHEIRO LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA

CONSELHEIRA SUBSTITUTA MÁRCIA JACCOUD FREITAS

Em substituição

Fui presente:

PROCURADOR DE CONTAS LUCIANO VIEIRA

Em substituição ao procurador-geral

ODILSON SOUZA BARBOSA JUNIOR

Secretário-geral das Sessões