

PARECER PRÉVIO TC-050/2016

PROCESSO - TC-3842/2016 (APENSOS: TC-3043/2015, TC-6016/2015 E TC-9974/2015)

JURISDICIONADO - GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

ASSUNTO - RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO

RECORRENTE - 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 - RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO INTERPOSTO PELO MINISTÉRIO PÚBLICO ESPECIAL DE CONTAS - INTEMPESTIVIDADE - NÃO CONHECER - ARQUIVAR.

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

1 - Relatório

Trata-se, *in casu*, de Recurso de Reconsideração apresentado pelo Ministério Público de Contas, em 30 de maio de 2016, em face do **Parecer Prévio TC 50/2015**, prolatado na Prestação de Contas Anual do exercício 2014 (TC 6016/2015), integrado pelo **Parecer Prévio TC 7/2016**, proferido nos Embargos de Declaração (9974/2015), com os quais o TCEES recomenda à Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo (ALES) a **aprovação sem ressalvas da prestação de contas anual de 2014** do GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO, sob a responsabilidade do então Chefe do Poder Executivo, Sr. **José Renato Casagrande**, elaborada e apresentada pelo governo do Sr. **Paulo Cesar Hartung Gomes**, bem como expede **recomendações** ao atual Chefe do Poder Executivo estadual, Sr. **Paulo Cesar Hartung Gomes**, ao Poder Judiciário e ao **Ministério Público Estadual**.

Logo depois de receber a peça inaugural, o Gabinete da Presidência encaminhou o documental apresentado para autuação, recomendando que em seguida fossem autos enviados à SGS para sorteio do Relator (Despacho 15507/2016-3).

Na sessão 18ª Sessão Ordinária, de 31/05/2016, procedeu-se então ao sorteio que fixou este Conselheiro como Relator do feito (vide Despacho 15814/2016-1).

Recebidos os autos em meu Gabinete, determinou fossem remetidos à SGS para que aquela unidade fizesse anotar no processo as informações de praxe, acerca dos prazos recursais, o que foi atendido nos termos do Despacho 16479/2016-7.

Em passo seguinte, determinei fossem os autos dos processos TC 9974/2015, 6016/2015 e 3043/2015 apensados ao presente feito (Despacho 16870/2016-7), bem como fosse procedida à juntada do protocolo nº 7663/2016-2 a este processo TC 3842/2016.

Feitas essas anotações, passo ao resumo do histórico do procedimento de apreciação da Prestação de Contas Anual do exercício 2014, de responsabilidade do então Governador do Estado, Sr. José Renato Casagrande.

Consta do voto do Relator das contas que a Prestação de Contas Anual do Governador foi encaminhada à Assembleia Legislativa pelo Governador do Estado,

em cumprimento à exigência estabelecida no artigo 91, inciso XVIII, da Constituição do Estado do Espírito Santo.

Anotou o Conselheiro Sérgio Manoel Nader Borges que o Presidente da Assembleia Legislativa Estadual encaminhou a este Tribunal o Ofício SGP nº 250/2015 protocolizado nesta Corte de Contas, em 20/05/2015, por meio do qual encaminhou as Contas do Governo do Estado do Espírito Santo referentes ao exercício de 2014, que foram autuadas sob o processo de Processo TC nº 6016/2015, para logo em seguida serem encaminhadas ao Relator e, posteriormente, à Comissão Técnica designada nos termos da Portaria N nº 36/2014, publicada no Diário Oficial Eletrônico - DOE do TCEES de 29/08/2014, incluindo posteriores alterações.

De posse do documental da Prestação de Contas Anual de 2014, a comissão do órgão de instrução¹ deste Tribunal analisou os documentos que integram os presentes autos, em atendimento aos dispositivos constitucionais e demais textos legais pertinentes e, após minucioso exame e circunstanciado relatório, opinou no sentido de que seja emitido Parecer Prévio à Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo pela **aprovação** da Prestação de Contas Anual do Governador do Estado do Espírito Santo, Sr. **José Renato Casagrande**, relativas ao exercício de 2014, conforme Relatório Técnico das Contas do Governador do Estado do Espírito Santo – RTCG 01/2015.

De sua vez, o Ministério Público de Contas, **em sede de preliminar de mérito**, segundo consta do voto do Relator, pugnou que:

a) Por constituir matéria prejudicial à apreciação desta prestação de contas anual do Governador, **submeta a julgamento** por parte do Plenário, como **primeira preliminar a ser analisada**, o **Processo TC 6099/2015**, referente ao Requerimento formulado em 07/05/2015 por meio do qual o Ministério Público de Contas, com fundamento no art. 3º, incisos I, II, IV e VI, da Lei Complementar Estadual nº 451/2008, formulou os seguintes pedidos:

¹ Art. 11. O Relator presidirá a instrução do processo, determinando [...] por provocação do órgão de instrução ou do Ministério Público junto ao Tribunal, o sobrestamento do julgamento, a citação ou a audiência dos responsáveis, ou outras providências consideradas necessárias ... (Lei Nº 8.443, DE 16 DE JULHO DE 1992).

a) Inclusão na apreciação da Prestação de Contas do Governador do Estado, referente ao exercício financeiro de 2014, dos seguintes pontos para análise:

I. PREVIDÊNCIA SOCIAL: Abertura de crédito suplementar para complementação (aporte) da folha de pagamento de servidores públicos inativos e pensionistas vinculados ao Fundo Financeiro, mediante utilização de recursos da reserva orçamentária do Fundo Previdenciário, da ordem **R\$ 245.725.000,00** (duzentos e quarenta e cinco milhões, setecentos e vinte e cinco mil reais), em desacordo com os seguintes normativos:

Art. 49, §§ 1º, 2º e 3º, da Lei Complementar Estadual nº 282/2004;
Art. 43, caput, da Lei Federal nº 4.320/1964;
Art. 13, § 2º, inciso III, e art. 14 da Portaria MPS nº 402/2008;
Art. 21, caput e § 2º, da Portaria MPS nº 403/2008;
Nota Técnica nº 633/2011/CCONF/SUBSECVI/STN.

II. EDUCAÇÃO: Utilização de recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino, da ordem de **R\$ 531.284.714,02** (quinhentos e trinta e um milhões, duzentos e oitenta e quatro mil, setecentos e quatorze reais, e dois centavos), para complementação (aporte) da folha de pagamento de benefícios previdenciários a servidores inativos (aposentadorias e pensões), passíveis de restituição por parte do Tesouro estadual à área da educação, bem como de exclusão do respectivo valor do percentual mínimo de despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, previsto no art. 212 da Constituição Federal, contrapondo-se aos comandos emanados dos seguintes normativos:

Art. 60, inciso XII, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT);
Art. 22 da Lei Federal nº 11.494/2007;
Art. 9º do Decreto Federal nº 6.253/2007;
Art. 70 e 71 da Lei Federal nº 9.394/1994;
Procedimentos normatizados pela Secretaria do Tesouro Nacional por meio do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (PCASP), 5ª Edição, Parte III – Procedimentos Contábeis Específicos, item 03.01.00 FUNDEB.

b) Para fins de apreciação das Prestações de Contas do Governado do Estado e dos Prefeitos relativas ao exercício financeiro de 2014, a **não aplicação das disposições contidas nos §§ 4º e 5º do art. 21 da Resolução TC 238/2012**, que consideram como destinado à manutenção e desenvolvimento do ensino o aporte de recursos realizado pelo Poder Executivo para complementação da folha de pagamento dos servidores inativos e pensionistas originários da educação, por afrontar o que preceituam o art. 60, inciso XII, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), o art. 22 da Lei Federal nº 11.494/2007, o art. 9º do Decreto Federal nº 6.253/2007, os art. 70 e 71 da Lei Federal nº 9.394/1994, assim como os procedimentos contábeis normatizados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) por meio do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), elevando indevidamente o percentual mínimo de gastos efetivos com educação previsto no art. 212 da Constituição Federal, de responsabilidade exclusiva dos Chefes dos Poderes Executivos;

c) Com o intuito de estimular a participação social no exercício do controle externo desenvolvido por este Tribunal de Contas, desenvolva mecanismos para oportunizar ao cidadão capixaba a possibilidade de indicar pontos para análise técnica por ocasião da apreciação da prestação de contas do Governador do Estado, sugerindo-se, para tanto, a disponibilização de espaço no portal do TCEES destinado a colher indicações ao longo de todo o exercício financeiro em exame.

b) Promova o **sobrestamento** deste processo de prestação de contas anual do Governador e a **interrupção** do prazo para emissão do Parecer Prévio, determinando:

I. **A complementação**, por parte da Secretaria de Estado de Controle e Transparência (SECONT), do Relatório Técnico de Análise e Avaliação (doc. 12) em relação aos 22 pontos de controle que deixaram de ser analisados e à ausência de emissão do parecer conclusivo pelo órgão de controle interno do Poder Executivo, constatada inclusive pela Comissão Técnica do TCEES (fl. 545, 546, 598 e 599), sem os quais não é possível emitir juízo de valor acerca de temas relevantes para o julgamento desta prestação de contas, a exemplo da renúncia de receitas, abertura de créditos adicionais, despesas com pessoal e afetação das metas fiscais do Estado;

II. O aguardo do relatório conclusivo da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) instaurada pela Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo (ALES) para aferição de possíveis irregularidades na emissão de empenhos por parte do Poder Executivo no exercício de 2014, em atenção ao pedido formulado pelo Poder Legislativo, juiz natural do julgamento da prestação de contas anual do Governador;

III. A reabertura da instrução processual para análise por parte da Comissão Técnica do TCEES, nos autos desta PCA, dos seguintes pontos:

1. **Abertura de crédito suplementar** para complementação (aporte) da folha de pagamento de servidores públicos inativos e pensionistas vinculados ao Fundo Financeiro, mediante utilização de recursos da reserva orçamentária do Fundo Previdenciário, da ordem **R\$ 245.725.000,00** (duzentos e quarenta e cinco milhões, setecentos e vinte e cinco mil reais), em desacordo com os seguintes normativos:

Art. 49, §§ 1º, 2º e 3º, da Lei Complementar Estadual nº 282/2004;
Art. 43, caput, da Lei Federal nº 4.320/1964;
Art. 13, § 2º, inciso III, e art. 14 da Portaria MPS nº 402/2008;
Art. 21, caput e § 2º, da Portaria MPS nº 403/2008;
Nota Técnica nº 633/2011/CCONF/SUBSECVI/STN.

2. **Utilização de recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino**, da ordem de **R\$ 531.284.714,02** (quinhentos e trinta e um milhões, duzentos e oitenta e quatro mil, setecentos e quatorze reais, e dois centavos), para complementação (aporte) da folha de pagamento de benefícios previdenciários a servidores inativos (aposentadorias e pensões), valor inclusive constatado pela Comissão Técnica (fl. 430), passíveis de restituição por parte

do Tesouro estadual à área da educação, bem como de exclusão do respectivo valor do percentual mínimo de despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, previsto no art. 212 da Constituição Federal, contrapondo-se aos comandos emanados dos seguintes normativos:

- Art. 60, inciso XII, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT);
- Art. 22 da Lei Federal nº 11.494/2007;
- Art. 9º do Decreto Federal nº 6.253/2007;
- Art. 70 e 71 da Lei Federal nº 9.394/1994;
- Procedimentos normatizados pela Secretaria do Tesouro Nacional por meio do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (PCASP), 5ª Edição, Parte III – Procedimentos Contábeis Específicos, item 03.01.00 FUNDEB.

3. Análise da natureza dos recursos que integram as fontes de recurso “71 – Arrecadado pelo Órgão (Exceto RPPS)” e “12 – Superávit Financeiro – Decreto 2829-R de 17/08/11”, constante no Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa do Poder Executivo, tendo em vista que o Relatório Técnico das Contas do Governador RTCG 10/2015 considerou em seu cálculo que essas fontes são formadas apenas por recursos não vinculados, conquanto a Secretaria de Estado da Fazenda (SEFAZ), em resposta a requerimento formulado pelo Ministério Público de Contas (doc. 3), demonstrou que a fonte 71 contém recursos vinculados, a exemplo das multas de trânsito arrecadadas pelo Departamento Estadual de Trânsito (DETRAN), fonte 0271000002, com disponibilidade de caixa líquida de **R\$ 69.091.145,14**, e pelo Departamento Estadual de Estradas de Rodagem (DER), fonte 0271000009, com disponibilidade de caixa líquida de **R\$ 2.725.140,80**;

4. Análise do relatório final da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) dos Empenhos, instaurada pela Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo com o objetivo de apurar supostas irregularidades na emissão de empenhos durante o exercício financeiro de 2014;

IV. Confirmando-se os indícios de irregularidades, com fundamento no art. 113, § 2º, da Resolução TC 261/2013, promova a oitiva do Governador do Estado no exercício de 2014, Sr. José Renato Casagrande, bem como, caso entenda necessário, do atual Governador, Sr. Paulo Cesar Hartung Gomes, responsável pela elaboração da prestação de contas em exame, dando-se prosseguimento à instrução processual com o posterior retorno do feito a este órgão ministerial para emissão de parecer complementar;

3.2 MÉRITO

Quanto ao mérito, [...] o Ministério Público de Contas pugna pela emissão de Parecer Prévio CONTRÁRIO À APROVAÇÃO da prestação de contas anual do Sr. José Renato Casagrande, Governador do Estado do Espírito Santo no exercício de 2014, no estado em que ela se encontra, elaborada pelo seu sucessor, Sr. Paulo Cesar Hartung Gomes, pelos seguintes motivos:

a) Descumprimento do art. 212 da Constituição Federal, em razão da aplicação insuficiente de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) – foram aplicados apenas 23,59% quando o mínimo exigido pela Constituição é 25% – decorrente da inclusão indevida nas despesas com MDE de R\$ 531.847.451,17 (quinhentos e trinta e um milhões, oitocentos e quarenta e sete mil, quatrocentos e cinquenta e cinco reais, e dezessete centavos), utilizados para pagamento de benefícios previdenciários a servidores públicos inativos e pensionistas durante o exercício de 2014 ...

b) Inclusão nos Demonstrativos das Despesas com Pessoal do Poder Executivo, integrantes dos Relatórios de Gestão Fiscal (RGF), de parte das despesas com pessoal dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e do Tribunal de Contas, especificamente o aporte para cobertura do déficit financeiro do regime próprio de previdência social (RPPS) dos servidores públicos estaduais [...] para fins de emissão de pareceres atinentes aos limites de alerta ...

c) Ausência de elementos de convicção suficientes para formação do necessário juízo de convencimento acerca da verdade real de fatos relevantes ocorridos no exercício de 2014, **decorrente da apuração insuficiente dos seguintes pontos:**

- Realização de despesas sem prévio empenho, no valor aproximado **R\$ 300.000.000,00 (trezentos milhões de reais)**, e cancelamento indevido de empenhos, provocando, de forma absolutamente irregular, a não inclusão dos gastos nos demonstrativos fiscais do Poder Executivo, além de impossibilitar o conhecimento da real disponibilidade de caixa do Estado ao final do exercício financeiro de 2014 e de gerar a necessidade de reconhecimento forçado (em âmbito administrativo ou judicial) dessas despesas no exercício seguinte; e

- Ausência de manifestação conclusiva e de análise de 22 importantes pontos de controle⁵⁹ no parecer do órgão de controle interno do Poder Executivo (doc. 12), ensejando a necessidade de sua complementação e **interrupção do prazo para emissão do Parecer Prévio** [...] tendo em vista a possibilidade de que os referidos pontos ocultem graves irregularidades, notadamente no que tange à renúncia de receitas – não analisadas desde 2013 – bem como às despesas com pessoal;

3.3 DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES

[...]

3.3.1 DETERMINE AO PODER EXECUTIVO:

a) Que se abstenha de incluir, nos projetos das leis orçamentárias para o exercício financeiro de 2016 e seguintes, previsão de receita destinada à “amortização de déficit atuarial”, de modo a evitar que o Poder Legislativo seja induzido, uma vez mais, a inserir nas leis orçamentárias

receita fictícia para cobertura de despesa inexistente, haja vista que os recursos recebidos pelo regime próprio de previdência social (RPPS) dos servidores do Estado do Espírito Santo, sob essa denominação, não são utilizados em plano de amortização para cobertura de déficit atuarial, mas sim para cobertura do **déficit financeiro mensal do Fundo Financeiro**, conforme constatado pela Comissão Técnica (fl. 430), originário da segregação de massas realizada em 2004, pela Lei Complementar nº 282/2004;

b) Que se abstenha de incluir **na execução orçamentária** das unidades gestoras dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como do Ministério Público e do Tribunal de Contas, para o exercício financeiro de 2016 e seguintes, recursos destinados à cobertura do déficit financeiro do Fundo Financeiro (aporte), porquanto os mencionados recursos devem ser transferidos diretamente ao RPPS **de forma extraorçamentária**, conforme registrado pela Comissão Técnica (fl. 507), pelo ente da federação, mediante **interferência financeira**, e não por meio de execução orçamentária de suas unidades gestoras;

c) Caso o total dos valores que deixaram de ser aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) em 2015 não sejam compensados dentro do próprio exercício, sem prejuízo das repercussões legais pelo descumprimento do art. 212 da Constituição Federal, determine ao Poder Executivo estadual que, no exercício financeiro de 2016, acrescente aos 25% da despesa mínima com MDE o mesmo percentual que deixou de ser aplicado em 2015;

d) Que promova a imediata correção, no Sistema Integrado de Gestão Financeira do Espírito Santo (SIGEFES), dos lançamentos contábeis das despesas destinadas à cobertura do déficit financeiro do RPPS no exercício de 2015 e anteriores – inclusive no portal da transparência do governo do Estado –, excluindo-as da Fonte de Recurso “2 – Manutenção e Desenvolvimento do Ensino”, de modo a permitir que a sociedade e os órgãos de controle externo, estaduais e federais, tenham conhecimento dos números reais das despesas do Estado com educação;

e) Que, após promover a correção dos registros contábeis das despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino no SIGEFES:

I. Republique todos os demonstrativos fiscais afetados pela alteração, integrantes dos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (RREO) e dos Relatórios de Gestão Fiscal (RGF) já divulgados em 2015;

II. Passe a publicar os Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (RREO) e os Relatórios de Gestão Fiscal (RGF) com a correta contabilização das despesas destinadas à cobertura do déficit financeiro do RPPS;

f) Que passe a disponibilizar, por meio do portal da transparência [...], dados consolidados de todas as receitas e despesas de todos os Poderes do Estado⁶⁴, conforme determinam os art.

48 e 48-A da Lei Complementar nº 101/2000, [...] regulamentados pelo Decreto Federal nº 7.185/2010, especialmente seu art. 4º, e demais normas aplicáveis;

g) Que passe a disponibilizar no portal da transparência [...] a íntegra dos documentos que compuseram a Prestação de Contas Anual (PCA) do Governador do Estado a partir da data de envio da PCA ao Poder Legislativo, de modo a permitir o acompanhamento, por parte da sociedade ...

h) Que providencie acesso aos bancos de dados do Sistema Integrado Gestão Financeira do Espírito Santo (SIGEFES) para [...] auditores de controle externo deste Tribunal de Contas, proporcionando-lhe a realização de consultas diretas à base de dados que permitam validar os relatórios contábeis gerados pelo referido sistema e apresentados ao TCEES por todas as unidades gestoras do Estado;

i) Que todas as inconsistências, irregularidades e ilegalidades detectadas na análise realizada pelo órgão de controle interno do Poder Executivo sejam consignadas na parte referente à conclusão do seu relatório e parecer conclusivo sobre a prestação de contas do Governador;

j) Que se abstenha de incluir nos Demonstrativos das Despesas com Pessoal do Poder Executivo, integrantes dos Relatórios de Gestão Fiscal (RGF), parte das despesas com pessoal dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e do Tribunal de Contas, especificamente o aporte para cobertura do déficit financeiro do regime próprio de previdência social (RPPS) dos servidores públicos estaduais, por ferir os art. 54 e 55, inciso I, alínea “a”, da (LRF), e ensejar, eventualmente, que os demais Poderes e órgãos incorram em descumprimento dos limites de despesas com pessoal previstos no art. 20, inciso II, da LRF;

3.3.2 RECOMENDE AO PODER EXECUTIVO:

a) Que dê continuidade aos estudos que têm por objetivo analisar a viabilidade técnica, econômica e financeira de disponibilização de cópia do Sistema Integrado de Gestão Financeira do Espírito Santo (SIGEFES) a todos os municípios capixabas ...

3.3.3 RECOMENDE AOS PODERES EXECUTIVO E LEGISLATIVO:

a) Que **envidem esforços conjuntos** no sentido de promover, o mais breve possível, a recomposição integral do débito histórico com a educação capixaba, estimado em mais de R\$ **2.630.345.630,66** (dois bilhões, seiscentos e trinta milhões, trezentos e quarenta e cinco mil, seiscentos e trinta reais, e sessenta e seis centavos), a exemplo da proposição de Emenda Constitucional que amplie o percentual mínimo das despesas estaduais com manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), de modo a assegurar expressamente no texto da Carta Estadual melhores condições de ensino às futuras gerações, sugerindo-se, como parâmetro

inicial de estudo, que o percentual a ser acrescido aos 25% corresponda, **no mínimo**, à média do percentual anual que deixou de ser aplicado em MDE ao longo dos anos em que ocorreu a manobra.

3.3.4 RECOMENDE AO PODER JUDICIÁRIO E AO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL

Que, considerando a análise da gestão do regime próprio de previdência social (RPPS) [...], a qual constatou violação ao texto constitucional decorrente da gestão descentralizada do RPPS, **reavalie** 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 que sujeitar o Estado do Espírito Santo à não emissão do Certificado de Regularidade Previdenciárias (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 ...

3.3.5 RECOMENDE A TODOS OS PODERES E ÓRGÃOS

a) [...] que envidem esforços conjuntos no sentido de aprimorar os instrumentos de gestão orçamentária e de alocação de recursos públicos, de modo a viabilizar, se possível, que os superávits financeiros de recursos ordinários dos Poderes e órgãos possam ser remanejados para atender situações emergenciais de outros Poderes e órgãos ou, no caso de recursos vinculados, que sejam incluídos nas despesas orçamentárias do exercício seguinte dos órgãos arrecadadores, gerando, assim, uma economia de recursos para o caixa único do Estado, respeitadas as limitações constitucionais e legais;

b) Que, em cumprimento ao que determina o art. 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), passem a incluir no cômputo da despesa total com pessoal, publicada nos Demonstrativos da Despesa com Pessoal, integrantes do Relatório de Gestão Fiscal (RGF), os valores referentes a seus servidores inativos e pensionistas, inclusive a parte atinente ao aporte destinado à cobertura do déficit financeiro do RPPS ...

c) Que republiquem todos os Demonstrativos da Despesa com Pessoal, integrantes do Relatório de Gestão Fiscal (RGF), dos exercícios de 2014 e 2015, com a metodologia acima enunciada.

3.4 PEDIDOS FINAIS

[...]

a) Preceda à juntada ou apensamento aos presentes autos dos expedientes endereçados a esta Corte de Contas, relacionados a esta prestação de contas anual do Governador;

b) [...] recomenda ao Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo que:

I. Como forma de promover a transparência no exercício da atividade de controle externo, passe a disponibilizar no portal da TCEES, a íntegra dos documentos que compuseram as Prestações de Contas do Governador dos exercícios de 2010, 2011, 2012, 2013, 2014 e seguintes;

II. Determine a realização de auditoria para levantamento do total de recursos que deixou de ser aplicado na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) ao longo dos anos em razão da contabilização irregular do aporte para cobertura do déficit financeiro do RPPS como despesa com MDE;

III. [...] promova a realização de auditoria de sistema no SIGEFES, de modo a verificar, dentre outros aspectos, sua integridade, confidencialidade, privacidade, acuidade, disponibilidade, auditabilidade, versatilidade, manutenibilidade, e eventuais vulnerabilidades, adotando-se como parâmetro normativo o Decreto Federal nº 7.18578, de 27 de maio de 2010, que dispôs sobre o padrão mínimo de qualidade do sistema integrado de administração financeira e controle, no âmbito de cada ente da Federação, nos termos do art. 48, parágrafo único, inciso III, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), bem como as demais normas aplicáveis;

IV. Que se abstenha de aceitar relatórios e pareceres conclusivos emitidos pelos órgãos de controle interno do Poder Executivo quando incompletos, interrompendo o prazo para emissão do Parecer Prévio e estabelecendo prazo para a complementação da análise, nos termos do art. 106 do Regimento Interno do TCEES80;

V. Inclua na parte dispositiva do Parecer Prévio todas as recomendações sugeridas pela área técnica do TCEES, inclusive aquelas que dizem respeito ao parcial cumprimento dos preceptivos legais;

VI. Aprimore o procedimento de análise da prestação de contas anual (PCA) do Governador, submetendo o invólucro recebido a uma análise rigorosa das informações rotulares, principalmente quanto à confirmação quanto à veracidade do seu conteúdo;

VII. Considerando a complexidade e a extensão da análise da prestação de contas anual (PCA) do Governador do Estado, realize estudo visando à adequação do seu procedimento de apreciação, de modo a eliminar tratamentos subjetivos e sem isonomia em relação à apreciação das contas dos demais chefes dos Poderes Executivos municipais, a exemplo do que ocorre com a indicação, por parte do Relator, dos servidores que integrarão a Comissões Técnicas responsáveis pela análise da PCA do Governador, bem como de eventual recurso de reconsideração, prerrogativas contidas, respectivamente, nos art. 112 e 119, § 2º, do Regimento Interno do TCEES, procedimentos que, pelo seu subjetivismo e parcialidade, não

guardam plena sintonia com o caráter objetivo e impessoal que deve nortear o exercício do controle externo, devendo-se assegurar, na medida do possível, principalmente em processos rotineiros como esta PCA, que a vinculação se dê em relação à determinada unidade técnica, integrada por seus “auditores naturais”, sujeitos a rodízios periódicos, como ocorre em relação aos demais jurisdicionados, salvo situações excepcionais tecnicamente justificáveis;

VIII e IX – outras recomendações para o Tribunal de Contas;

X. Na apreciação da prestação de contas anual do Governador, considere o descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) como fator determinante para a rejeição das contas ou para a expedição de “determinação” – e não apenas de “recomendação” –, de modo a evitar que o descumprimento reiterado da LRF se perenize [...], a exemplo da inobservância dos art. 48, parágrafo único, inciso II, e 48-A, inciso I, da LRF, aferidos pela Comissão Técnica nas prestações de contas do Governador nos exercícios de 2013 e de 2014 ...

. Seja dada total transparência, inclusive por meio eletrônico, às informações que dão suporte ao demonstrativo previsto no art. 4º, § 2º, V, da LRF (Demonstrativo VII – Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita), notadamente quanto à relação dos beneficiários da renúncia de receita, por setor, com o valor do benefício a que cada um tem direito, cumprindo o disposto nos arts. 48, § único, II, e 48-A, I, da LRF.

RTCG 01/2015 (Contas de 2014)

. Recomenda-se, ainda, 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.

3.5 ENCAMINHAMENTOS

Por fim, [...] pugna a este egrégio Tribunal de Contas que encaminhe cópia integral deste processo e do seu Parecer Prévio sobre a Prestação de Contas do Governador de 2014 ao Ministério Público Federal (MPF) e ao Ministério Público do Estado do Espírito Santo (MPEES) para fins de acompanhamento do fiel cumprimento do art. 212 da Constituição Federal por parte do Estado do Espírito Santo durante o exercício de 2015 e seguintes, bem como de eventual adoção das medidas preventivas e corretivas que entenderem cabíveis no âmbito de atuação de cada Parquet, tendo em vista os robustos indicativos de descumprimento reiterado do princípio constitucional sensível esculpido no art. 34, inciso VII, alínea “e”, da Magna Carta,

decorrente da não aplicação do percentual mínimo constitucional de 25% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), cujo valor total de recursos públicos que deixaram de ser aplicados pelo Estado na educação entre janeiro de 2009 e junho de 2015 alcança a incrível cifra de **R\$ 2.630.345.630,66 ...**

1.1 – Do exame dos pedidos e alegações do Ministério Público de Contas

No exame do Parecer do órgão ministerial, inicialmente o Relator considerou que os pedidos ou propostas formulados pelo representante do Ministério Público Especial de Contas não estão relacionados ao limite de atuação temporal (ou seja, fora do exercício de 2014) e não constituem matéria a ser apreciada nestes autos do processo da Prestação de Contas Anual do governador Estado.

Nesse sentido, entendeu o Conselheiro Relator que por não acolher propostas de melhorias de gestão dos processos de fiscalização realizados por este Tribunal; de alteração de Atos Normativos expedidos por esta Corte; de Emendas Regimentais; de expedição de determinações que possam invadir competências relacionadas ao processo legislativo; dentre outros que devem ser provocadas por meio de instrumentos próprios previstos no Regimento Interno dessa Corte.

Em relação à fixação de prazos para o exato cumprimento da lei, fundamento constitucional para a expedição de determinações por parte do Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, defendeu, tal medida pressupõe a existência de **casos concretos** a serem adequados aos termos da lei, uma vez que **não há permissivo legal para a expedição de determinações em abstrato.**

Razão pela qual concluiu não parecer razoável a reabertura e rediscussão de tópicos que digam respeito às contas de exercícios anteriores já apreciadas em caráter definitivo por esta Corte de Contas e pela Assembleia Legislativa, todas previamente submetidas ao crivo ministerial e deliberadas em Plenário com a presença do *Parquet*.

Sobre o acompanhamento da execução orçamentária e da gestão fiscal dos Poderes e Órgãos do Estado, inclusive sob o aspecto da transparência fiscal, destacou que é regularmente realizado por este Tribunal, por meio de unidade técnica competente,

que o remete para exame e submetido ao Plenário desta Corte, contando, inclusive, com a manifestação do Ministério Público Especial de Contas.

A partir do que acrescenta que assim ocorreu com a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO para o exercício 2014; a Lei Orçamentária Anual – LOA para o exercício 2014; o Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) do 1º ao 6º bimestres de 2014; e o Relatório de Gestão Fiscal (RGF) do 1º ao 3º quadrimestres de 2014, compostos de demonstrativos específicos, dentre os quais merecem destaque: os demonstrativos de metas fiscais e de riscos fiscais constantes na LDO; os demonstrativos de receitas e despesas em valores agregados e discriminados constantes na LOA; os demonstrativos do Resultado Nominal, do Resultado Primário e Das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento com Ensino (MDE) constantes no RREO; e os demonstrativos da Despesa com Pessoal, da Disponibilidade de Caixa e Dos Restos a Pagar constantes no RGF, que subsidiaram a elaboração do Relatório Técnico das Contas de Governador - RTCG 01/2015.

Nessa linha, entendeu que todo conteúdo mencionado nos documentos apresentados pelo *Parquet*, mesmo que obtidos diretamente pelo órgão ministerial, relacionados aos elementos que compõem a presente Prestação de Contas Anual do Governador do Estado, foram devidamente contemplados no relatório da Comissão Técnica.

A respeito da preliminar constante do item 3.1 do Parecer Ministerial, requerendo o sobrestamento do processo de apreciação de contas do Governador tendo em vista o pedido de “julgamento por parte do Plenário” do **Processo TC 6099/2015**, que diz respeito ao **requerimento** de inclusão de itens na análise das contas anuais do Governador, relativas ao exercício de 2014, que versa sobre o limite constitucional de aplicação em ensino e abertura de créditos suplementares para cobertura de despesas previdenciárias, teceu o Relator as seguintes considerações:

A uma, inexistente previsão regimental para apreciação de requerimentos desta natureza pelo Plenário, muito menos de julgamento. O instrumento apropriado, nos termos da Lei Complementar Estadual nº 621/2012, seria a **representação**, com a observância dos requisitos legais.

A duas, convém ressaltar que a Comissão Técnica atestou a regularidade dos arquivos que integram a Prestação de Contas Anual do Governador do Estado quando exarou a Análise

Inicial de Conformidade, AIC nº 65/2015, conforme verificado às fls. 07/15 destes autos. Pode-se inferir, portanto, que os documentos e informações constantes nestes autos estão aptos a possibilitar a apreciação pelo plenário desta Corte de Contas.

Dito isso, a proposição formulada pelo Ministério Público Especial de Contas com intuito de se negar executividade a Ato Normativo do TCE/ES, com **efeito abstrato**, a todos os jurisdicionados (estados e municípios), não é matéria a ser tratada em sede de apreciação das contas do Governador do Estado.

Com essa compreensão, o Conselheiro Relator acolheu a manifestação da área técnica contida no processo TC 6099/2015, em que sugeriu o que segue.

a) Cientificar o Ministério Público Especial de Contas que os temas “**Previdência Social do Estado**” e “**Aplicações Constitucionais mínimas na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino**” constituem objetos de análise e abordagem na Prestação de Contas Anual do Governador do Estado, relativas ao exercício financeiro de 2014, protocolizada nesta Corte em 19.05.2015 e autuada sob o processo TC-6.016/2015, abalizadas pelas normas constitucionais e legais vigentes aplicáveis a cada objeto analisado, inclusive pelos atos normativos vigentes expedidos pelo Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo;

b) De submissão à Administração do Tribunal de Contas dos pedidos que dizem respeito a:

b.1) avaliação quanto ao juízo de conveniência, oportunidade, necessidade e possibilidade de adoção de medidas administrativas para o desenvolvimento de mecanismos para viabilizar a participação popular no processo de apreciação das prestações de contas de Governadores do Estado, disponibilizando um espaço no portal do TCEES destinado a colher indicações ao longo de todo o exercício financeiro;

b.2) A pretensão de negar executividade a dispositivos de ato normativo vigente do próprio Tribunal de Contas, com efeito concreto e abstrato e de repercussão geral, com reflexos nos atos praticados pelos jurisdicionados no exercício financeiro encerrado (2014), com vistas a verificar a necessidade (ou não) de submissão da matéria ao Plenário desta Corte;

c) Indeferimento da proposição de inclusão de item relacionado aos indícios de movimentação indevida de créditos orçamentários entre os Fundos Previdenciário e Financeiro do Regime Próprio de Previdência (RPPS) do Estado, sob a gestão do Instituto de Previdência dos Servidores do Estado do Espírito Santo (IPAJM), na análise consolidada das contas anuais do Governador do Estado, por representar assunto específico que pode ser examinado e apreciado nas contas anuais de gestão ou em fiscalização, observando-se o rito previsto no Regimento Interno do Tribunal para a identificação dos responsáveis;

d) A proposição de remessa do pedido de fiscalização, no Instituto de Previdência dos Servidores do Estado do Espírito Santo (IPAJM), ao juízo de admissibilidade do Relator competente;

No prosseguimento do exame das questões trazidas pelo Ministério Público de Contas, o ilustre Relator asseverou:

A verificação das aplicações na manutenção e desenvolvimento do ensino fez parte da análise realizada pela Comissão Técnica. Ademais, não é razoável negar executoriedade a Ato Normativo expedido por este Tribunal, em especial a Resolução TC 238/2012, que disciplina a fiscalização das aplicações na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino [...], após o exercício findo, visto que serviu de orientação [...] jurisdicionados, bem como atuou como critério balizador para a apreciação das contas anuais dos Governadores deste exercício e anteriores e, também, apreciação das contas de Prefeitos ...

Quanto às aplicações mínimas em Manutenção e Desenvolvimento da Educação a matéria é tratada pela Resolução TC 238/2012, que se encontra em vigor (devidamente apreciada por este Plenário sob a fiscalização do Ministério Público Especial de Contas), abrangendo a utilização e permissão para a realização e consideração de despesas com a contribuição complementar de aporte de recursos financeiros para o regime próprio de previdência de pessoal do Ensino.

A abertura de créditos suplementares relacionados às dotações para a realização de despesas previdenciárias submetem-se a rito específico previsto na Lei Complementar Estadual nº 282/2004, inclusive com submissão prévia ao Conselho Administrativo, órgão de deliberação e orientação superior do IPAJM e, portanto, deve ser avaliada no âmbito das contas de gestão da respectiva unidade gestora, inclusive com a identificação de todos os responsáveis, se for o caso.

Com essa motivação, **afastou esta preliminar de mérito**, observando que o processo TC 6099/2015 será encaminhado, oportunamente, ao Relator dos processos do Instituto de Previdência dos Servidores do Estado do Espírito Santo (IPAJM) para adoção das providências, porventura, cabíveis.

Ainda no âmbito de preliminar de mérito, consta do Relatório do voto que essa questão prévia, que pede o sobrestamento do processo de Prestação de Contas Anual do Governador e a interrupção do prazo para a emissão do Parecer Prévio diz respeito aos itens I. A complementação, II. O aguardo do relatório conclusivo da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), III. A reabertura da instrução processual, 1.

Abertura de crédito suplementar para complementação (aporte) da folha de pagamento de servidores públicos inativos e pensionistas vinculados ao Fundo Financeiro, 1. Abertura de crédito suplementar para complementação (aporte) da folha de pagamento de servidores públicos inativos e pensionistas vinculados ao Fundo Financeiro, 3. Análise da natureza dos recursos que integram as fontes de recurso “71 – Arrecadado pelo Órgão (Exceto RPPS)” e “12 – Superávit Financeiro – Decreto 2829-R de 17/08/11”, 4. Análise do relatório final da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) dos Empenhos e IV. Confirmando-se os indícios de irregularidades, com fundamento no art. 113, §2º, da Resolução TC 261/2013 e IV. oitava do Governador do Estado no exercício de 2014, Sr. José Renato Casagrande, bem como, caso entenda necessário, do atual Governador, Sr. Paulo Cesar Hartung Gomes, responsável pela elaboração da prestação de contas em exame.

Prosseguindo, aduziu o Relator:

... o relatório e parecer conclusivo do órgão de controle interno passaram a ser exigidos a partir da prestação de contas anual relativa ao exercício de 2014. Sendo assim, está é a primeira oportunidade em que, por exigência normativa deste Tribunal, a Secretaria de Estado de Controle e Transparência (SECONT) atuou em apoio ao Controle Externo na análise das contas anuais do Governador.

Desse modo, **não é razoável exigir extremo rigor no primeiro ano de implantação da exigência**. E, por este motivo, é que os entes municipais contam com prazos mais flexíveis para o cumprimento de tal exigência. Ademais, as limitações na primeira versão do relatório foram informadas pela própria SECONT.

Os pontos relacionados aos Instrumentos de Planejamento, a Gestão Fiscal, Financeira e Orçamentária, a Gestão Patrimonial e aos Limites Constitucionais e Legais que deixaram de ser avaliados no relatório e no parecer do órgão central do sistema de controle interno do Governo [...] foram analisados em capítulos específicos no relatório técnico RTCG 01/2015.

... Além disso, o representante do Ministério Público Especial de Contas não colaciona evidências sobre a ocorrência de irregularidades relacionadas à eventual falha ou omissão do relatório da SECONT [...], razão pela qual adiro à proposta do relatório da Comissão Técnica no tocante a **expedição de recomendações** para as situações futuras.

Quanto ao pedido para aguardar o relatório conclusivo da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), que diz respeito a supostas despesas realizadas pelo Governo Estadual sem a existência de prévio empenho, o Relator anotou:

... os reflexos decorrentes das despesas supostamente não empenhadas, apuradas em levantamento preliminar da SECONT, e também informada no relatório do controle interno integrante dos autos da prestação de contas foram considerados em sua totalidade na análise da gestão fiscal do exercício de 2014, em especial no item 5.3.8 que avalia a disponibilidade líquida de caixa do Poder Executivo e o Consolidado do Ente Federativo, empreendida pela Comissão Técnica.

... o modelo de organização administrativa adotado pelo Estado do Espírito Santo, instituído pela Lei Complementar Estadual nº 3043/75 e suas alterações, não atribui competência ao Chefe do Poder Executivo para a prática de atos relacionados à ordenação de despesa, portanto, a decisão de empenhar, bem como de determinar o pagamento de despesa pública, cabe aos respectivos ordenadores de despesas das unidades gestoras em suas respectivas pastas e/ou secretarias.

E assim rechaçou também o Relator o pedido de reabertura da instrução processual, sob os argumentos trazidos pelo Parquet acerca da abertura de créditos suplementares, no âmbito do IPAJM, e a utilização de recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino para o aporte de recursos para o pagamento de benefícios previdenciários a servidores inativos e pensionistas, visto que entendeu possuírem a mesma identidade de matéria versada no processo TC 6099/2015, já abordado e refutado na análise da primeira preliminar formulada.

Do mesmo modo, negou acolhimento à proposição de nova análise do Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa, em virtude de informações prestadas pela SEFAZ, em resposta a requerimento formulado pelo Ministério Público Especial de Contas de que no montante da disponibilidade de caixa das fontes não vinculadas declaradas pelo próprio Poder Executivo haveria recursos vinculados, a exemplo das multas de trânsito arrecadadas pelo Departamento Estadual do Trânsito (DETRAN) e pelo Departamento Estadual de Estradas de Rodagem (DER), com disponibilidade de caixa líquida, de R\$ 69.091.145,14 ...

Deixou de acolher também o nobre Relator o pedido de oitiva do ex- governador José Renato Casagrande e de atual Chefe do Poder Executivo, Paulo Cesar Hartung Gomes. O primeiro porque considerou presentes nestes autos os documentos e informações imprescindíveis à apreciação das contas. Em relação governante atual pelo fato de o processo em análise tratar da Prestação de Contas Anual do Governador do Estado referente ao exercício de 2014.

Superadas as questões preliminares, seguiu com voto, dessa vez tratando dos pedidos de expedição de determinações (item 3.3.1 do Parecer Ministerial), sobre o que sustentou e decidiu:

A possibilidade de expedição de determinação aos gestores decorre do permissivo contido no disposto no art. 71, inciso X, da Constituição Estadual⁹⁴, por simetria ao disposto no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal, bem como, do art. 1º, inciso XVI, da Lei Complementar Estadual nº 621/2012, e vincula obrigação concreta de fazer ou não fazer aos seus destinatários.

... a adoção de providências necessárias ao exato cumprimento da lei pressupõe a existência de situação concreta que configure irregularidade, assim como deve ser essa passível de regularização.

... somente poderá ser viabilizado por esta Corte de forma incidental, na apreciação de processos que contemplam casos concretos.

As recomendações expedidas pelo Tribunal de Contas objetivam o aprimoramento do desempenho da gestão dos recursos públicos e a contribuição para as boas práticas administrativas dos órgãos e Entidades Jurisdicionados [...] não vinculando obrigações concretas aos seus destinatários.

Tais premissas permitem inferir que não é razoável expedir “determinações” com a finalidade de orientar, preventivamente, a elaboração da Lei Orçamentária para o exercício de 2016, bem como a execução orçamentária do exercício de 2015 que já está em andamento. Tais temas poderão ser avaliados, se necessário, por meio de instrumentos fiscalizatórios específicos que escapam da competência deste Conselheiro Relator, razão pela qual deixo de acolher as propostas de expedição das determinações dos subitens 3.3.1, alíneas “a” e “b”.

Afasto, de igual modo, a proposta do subitem 3.3.1, alíneas “c”, “d” e “e”, pois resta evidenciado que o critério de registro e aferição das despesas com a manutenção e

desenvolvimento do ensino está em consonância com as orientações de Ato Normativo deste Tribunal ...

Rejeito, também, a proposição de determinação do subitem 3.3.1, alíneas “f” e “g”, acolhendo-as como recomendação, pois não consta nos autos a confirmação de ocorrência da ilegalidade, requisito indispensável para assinar prazo para o exato cumprimento da lei ...

... embora pareçam pertinentes as propostas de melhoria de acesso ao Sistema Integrado de Gestão Financeira do Estado do Espírito Santo (SIGEFES), considero prematuro expedir determinações que vinculem obrigações aos atuais gestores do Poder Executivo, pois não constam nos autos evidências que permitam tal entendimento [...], se relaciona com a ação fiscalizatória [...], razão pela qual rejeito a proposição constante na alínea “h”.

Rejeito, de igual modo, as propostas contidas nas alíneas “i” e “j”, por acolher integralmente o relatório técnico de análise das contas.

Depois de abordar as determinações pleiteadas pelo Ministério Público Especial de Contas até aqui vistas, o Relator passou a examinar e decidir as demandas seguintes (item 3.3.2 do Parecer Ministerial), nos termos que seguem.

... embora pareça pertinente viabilizar o aprimoramento das técnicas de fiscalização deste órgão de Controle Externo, avalio que a proposta de recomendar aos atuais gestores do Poder Executivo a realização de estudos que objetivam a disponibilização do Sistema Integrado de Gestão Financeira do Estado do Espírito Santo (SIGEFES) a todos os municípios não é matéria relacionada ao mérito das presentes contas de governo.

[...]

Por este motivo, deixo de acolher a recomendação contida no subitem 3.3.2 alínea “a”.

Ao avaliar as recomendações elaboradas pelo Parquet, aos Poderes Executivo e Legislativo, conforme subitem 3.3.3 do Parecer Ministerial, o Conselheiro Relator ponderou e decidiu:

... entendo pelo não acolhimento da proposição do subitem 3.3.3, alínea “a”, que recomenda aos Poderes Executivo e Legislativo, no sentido de envidar esforços para a recomposição de suposto débito histórico de R\$ 2,63 bilhões às contas vinculadas ao ensino para que seja acrescido ao percentual mínimo de 25% a média do percentual anual que supostamente deixou de ser aplicado em exercícios anteriores.

A respeito das recomendações elaboradas pelo Parquet, ao Poder Judiciário e ao Ministério Público Estadual, conforme subitem 3.3.4, decidiu:

... acerca da gestão previdenciária [...] aquiesço com a proposta de recomendação contida no subitem 3.3.4, alínea “a” formulada pelo Ministério Público Especial de Contas.

Em relação às recomendações, propostas pelo Parquet, dirigidas, a todos os Poderes e órgãos, conforme subitem 3.3.5 do Parecer Ministerial, assinalou que proposição não trata de assunto a ser apreciado nestes autos de Prestação de Contas Anual do Governador.

Defendeu o Relator que não compete ao Tribunal de Contas do Estado se imiscuir no modelo discricionário de gestão das destinações de eventuais disponibilidades de caixa ou superávit financeiro, com exceção daquelas que decorram de comando legal. Sendo assim, deixo de acolher a proposição contida no subitem 3.3.5, alínea “a”.

Recusou a proposta de recomendação abarcada subitem 3.3.5, alínea “b”, atinente ao cômputo das despesas previdenciárias com inativos e pensionistas, inclusive o aporte destinado à cobertura do déficit financeiro do Regime Próprio de Previdência do Servidor - RPPS, por entender em desacordo com o tratamento normatizado [...] nos moldes da Resolução 189/2003 e da Decisão Plenária 006/2001 [...].

Por igual motivo, afastou a proposição contida no subitem 3.3.5, alínea “b”, e rejeitou a proposição contida no subitem 3.3.5, alínea “c” (que versa sobre a republicação dos Relatórios de Gestão Fiscal- RGF's, considerando as despesas com inativos e pensionistas e seus aportes).

Acerca dos pedidos finais elaborados pelo Parquet de Contas, item 3.4, desacolheu o Relator a proposta do Parquet no que se refere ao pedido de juntada ou apensamento aos autos de expedientes endereçados a esta Corte de Contas relacionadas a esta Prestação de Contas Anual do Governador, **conforme subitem 3.4, alínea “a”**, eis que, conforme dito anteriormente, os documentos e informações que integram estes autos de Prestação de Contas Anual do Governador do Estado são suficientes e possibilitam a apreciação pelo plenário desta Corte.

No que pertine ao pedido contido no subitem 3.4, alínea “b”, “i”, para que o TCEES promova a transparência no exercício da atividade de controle externo, disponibilizando, no seu portal, a íntegra dos documentos que compuseram as Prestações de Contas do Governador do Estado dos exercícios de 2010 a 2014 e seguintes, propôs que seja submetido, em momento futuro e oportuno, à administração desta Corte para avaliar a viabilidade e possibilidade técnica.

Tomada a linha de raciocínio delineada neste voto, considerou prejudicado o pedido referente ao subitem 3.4, alínea “b”, “ii”, que trata de realização de auditoria para levantamento do total de recursos que deixaram de ser aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino em exercícios anteriores, pelos motivos já apresentados, tendo em vista que tal proposição não é tema concernente à Prestação de Contas Anual do Governador.

A respeito das demais providências requeridas pelo Ministério Público de Contas, o nobre Relator resolveu:

... sugestão de auditoria de sistema no SIGEFES (subitem 3.4, alínea “b”, “iii”), proponho o encaminhamento, em momento posterior e oportuno, à Secretaria Geral de Controle Externo (SEGEX) deste Tribunal com o escopo de avaliar o interesse, conveniência e oportunidade de eventual ação de controle externo ...

... pedidos relacionados nos subitens 3.4, alínea “b”, “iv”, “v”, “vi”, “vii”, “viii” e “x”, entendo descabidas tais proposições, uma vez que se referem a assuntos positivados no Regimento Interno [...], assim como em Atos Normativos próprios desta Corte, em especial a Instrução Normativa 28/2013 ...

No que tange à proposição contemplada pelo subitem 3.4, alínea “b”, “ix”, [...] de prazo mais dilatado para a elaboração de parecer ministerial, proponho a inclusão do tema em pauta da sessão administrativa do corpo deliberativo desta Corte para avaliação, [...]em momento oportuno.

Por ora, pendente, ainda, o pronunciamento desta Corte acerca do mérito, [...] se revela prematura a proposição de encaminhamento de cópia integral do processo de Prestação de Contas Anual do Governador do Estado, relativas ao exercício de 2014, ao Ministério Público

Federal e ao Ministério Público do Estado do Espírito Santo, impondo-se a negativa do encaminhamento pleiteado pelo Parquet no item 3.5.

Em sua conclusão, o Conselheiro Sérgio Manoel Nader Borges apresentou **voto** para que esta Corte de Contas emita PARECER PRÉVIO recomendando à Augusta Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo a APROVAÇÃO da Prestação de Contas Anual do Governador do Estado, Excelentíssimo Senhor JOSÉ RENATO CASAGRANDE, referente ao exercício de 2014, nos termos do Relatório Técnico das Contas do Governador do Estado do Espírito Santo – RTCG 01/2015 com as suas recomendações, com exceção daquelas que já foram objeto da análise, previamente, nos processos TC 1224/2014 e processo TC 1223/14, relativos a análise da Lei de Diretrizes Orçamentária - LDO e Lei Orçamentária Anual - LOA, respectivamente, acolhendo, ainda, a observância da proposição de recomendação contida no subitem 3.3.4, alínea “a” do parecer ministerial.

Na sequência, o Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo, depois de tecer argumentos técnicos e jurídicos abordando questões atinentes a princípio da segurança jurídica, relatório do controle interno, despesas sem empenhos e previdência social, e considerando que demais aspectos objeto da manifestação do Ministério Público de Contas foram muito bem enfrentados e esclarecidos pelo eminente Relator e por demais Conselheiros que já manifestaram, apresentou voto pela emissão de PARECER PRÉVIO pela APROVAÇÃO DAS CONTAS do exercício 2014, do senhor JOSÉ RENATO CASAGRANDE, eis que acompanho o Eminente Relator, inclusive quanto às recomendações.

Em sua manifestação o Conselheiro Sérgio Aboudib Ferreira Pinto sustentou que, em relação à necessidade de os aportes dos inativos de cada poder serem contabilizados como limite em cada um, embora entenda que assistir razão ao Procuradora, há necessidade de se criar uma regra de transição, a fim de possibilitar sua implantação, nos moldes de outros Tribunais de Contas. Não sendo, portanto, aplicável nas contas em exame. Igual entendimento defendeu quanto a inclusão do aporte de inativos no gasto com educação.

Considerou grave, porém, a alegação de insuficiência financeira da ordem de 27 Milhões, e da existência de despesas executadas sem empenho da ordem de 295

Milhões. E assinalou que com certeza a matéria será objeto de apuração futura, seja em processo de contas de secretarias individuais, ou em autos apartados, caso fosse o caminho escolhido pelo Ministério Público de Contas se houvesse protocolado uma representação.

Ressaltou, no entanto, que a possível existência de 295 milhões de despesas realizadas sem empenho, ainda que verdadeiras, não acarretaria quaisquer prejuízo a análise das presentes contas, deve prosperar, relativamente.

Por fim, lembrou que o caminho processual pretendido pelo Ilustre Procurador, qual seja, o sobrestamento do feito, não encontra o devido amparo legal, seja pelo comando constitucional, seja pela previsão de nossa Lei Orgânica, seja pelo Regimento Interno. E concluiu acompanhando o Voto do Relator, em sua parte dispositiva em que propõe a emissão de um Parecer Prévio pela Aprovação das Contas em análise requerendo que esse registro conste do Voto no sentido de preservar esta corte, que realiza seu trabalho com base nas informações existentes, muitas delas fornecidas pelo próprio ente auditado, e respeitando o prazo constitucional.

O Conselheiro José Antonio Pimentel também apresentou **VOTO** no sentido de acompanhar o entendimento do Conselheiro Sérgio Manoel Nader Borges, Relator das presentes Contas, ao mesmo tempo em que trouxe os argumentos que seguem.

Anotou o nobre Conselheiro se está diante de uma situação que entende causar muita confusão, que é a questão de Contas de Governo e Contas de Gestão. Em face do que fez colacionou os conceitos adiante.

“As contas de governo retratam a situação das finanças da unidade federativa, englobando as contas de todos os poderes, como resultado do exercício financeiro: revelam a execução dos planos de governo, dos programas governamentais, bem como dos níveis de endividamento, limites de gasto mínimo e máximo previstos para saúde, educação, pessoal.

As contas de gestão, ao seu turno, devem vir acompanhadas de documentos físicos, notas fiscais, empenhos, liquidações, ordenamentos, a fim de demonstrar que o prestador lidou com fidedignidade com o dinheiro público.

Nesse contexto, é preciso perceber que o conteúdo das contas de gestão e das contas de governo é distinto: seria improvável pensar que as contas anuais do Presidente da República, dos Governadores de Estado (como é o caso) e dos Prefeitos Municipais viessem acompanhadas de notas fiscais, notas de empenho, liquidação de despesas e processos licitatórios.”

De outra parte, referindo-se a possíveis despesas realizadas pelo Governo do Estado em 2014 e que não teriam sido devidamente empenhadas, em um total aproximado de 296 milhões de reais, defendeu o Conselheiro José Antonio Pimentel que deve esta Corte apurar esta e todas as demais possíveis irregularidades apontadas ou que até mesmo venham ainda a ser trazidas ao conhecimento desta Casa, apenando devidamente todo e qualquer gestor que venha a ser por elas responsabilizado. Tudo no seu devido Processo, tendo em vista não concordar com a suspensão de um processo, que tem prazo constitucional.

Chamado a participar do debate e da decisão, o Conselheiro Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun também fez a distinção entre contas de governo e contas de gestão, fazendo consignar que as primeiras são **contas globais, prestadas anualmente pelo chefe do Poder Executivo**, cujo principal objetivo é a análise dos planos de governo e sua correspondente execução, sob os crivos contábil, orçamentário, financeiro, operacional e patrimonial, havendo complexo de atos permeados por determinadas balizas, quais sejam, os limites constitucionais e legais de planejamento e execução do orçamento e das finanças públicas. Sujeitam-se a parecer prévio pelos Tribunais de Contas em até sessenta dias após seu completo recebimento e a julgamento pelo Poder Legislativo (artigo 71, I CF)

E que as segundas, Contas de Gestão, são aquelas dos administradores e responsáveis por recursos ou por contrair obrigações públicas, marcadas pela generalização da figura do prestador ou ordenador, aquele que movimenta os recursos financeiros da entidade ou do órgão, emitindo ordem de serviço, atestando a prestação de serviços e o fornecimento de mercadorias, assinando notas fiscais e recibos, entre outros atos. Sujeitam-se a julgamento pelos Tribunais de Contas (artigo 71, II, CF).

E seguiu o eminente Conselheiro tecendo as considerações adiante postas.

... Tribunal, por ser ele um órgão especial, onde o Estado investigador, acusador e julgador compartilham o mesmo espaço e, por consequência, devem observar a necessária segregação entre essas funções. Vale salientar que nenhuma outra estrutura republicana possui tamanho acúmulo de missões constitucionais.

... a acusação é ato privativo do Tribunal de Contas, cuja realização depende do auditor, do relator e do colegiado. No direito administrativo é o equivalente ao *dominus litis* do direito penal.

Quanto à preliminar de sobrestamento da apreciação das contas em face da necessidade de análise anterior do processo TC 6099/2015, destacou o Conselheiro que a Análise Inicial de Conformidade, AIC nº 65/2015, emitida pela Comissão Técnica e colacionada às fls. 7 a 15 dos autos, atestou a regularidade formal dos arquivos digitais que integraram a prestação de contas, de modo que nenhum outro documento seria necessário a ponto de obstar a apreciação das contas por este Plenário, tanto, que a Comissão concluiu seu trabalho no prazo regimental.

Por isso, afastou a preliminar arguída pelo Ministério Público de Contas.

Do mesmo modo, entendeu descabida a questão prévia suscitada a respeito do Relatório de Controle Interno, por entender que este ponto por si só não macula a análise destas contas, embora deva ensejar reprimendas à Secretaria de Estado de Controle e Transparência.

No que tange ao item 2.2 do Parecer PPJC 3684/2015, - [...] a inclusão do pagamento de benefícios previdenciários no cômputo de Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) – sustentou a desnecessidade da reabertura da instrução processual para o tópico, invocado pelo MPC em sede de preliminar.

[...]

Prosseguindo em seu voto, discordou do Eminentíssimo Procurador, argumentando que não cabe aqui escolher entre aplicar ou não norma exarada deste mesmo Plenário. Afinal, tal escolha também não é dada aos gestores quando da apreciação de suas contas ou atos de gestão.

Assim, ainda que avanços possam ser sugeridos no âmbito da regulamentação norteada por este Tribunal, lembrou que a inauguração de nova interpretação deve se voltar para o amanhã, jamais retroagir, sob pena de gerar incerteza e de ameaçar a tão perseguida estabilidade das relações jurídicas. Dito isso, defendeu a rejeição da preliminar suscitada pelo MPC quanto à reabertura da instrução do feito para inclusão deste ponto na análise.

Relativamente à inclusão na Prestação de Contas do ponto relativo à previdência social – abertura de crédito suplementar para aporte da folha de pagamento de servidores públicos inativos e pensionistas vinculados ao Fundo Financeiro, por entender que houve análise exaustiva por parte da Área Técnica, considerou improcedente tal arguição.

E nesse passo, apresentou **voto** Por REJEITAR AS PRELIMINARES suscitadas pelo Ministério Público de Contas.

Em sua oportunidade de discutir e decidir acerca das contas em exame, o Conselheiro em Substituição Marco Antonio da Silva, no âmbito das preliminares arguídas, fez ressalva quanto aos termos do art. 117, parágrafo único, do Regimento Interno desta Corte de Contas, Resolução TC nº 261/2013, assim descrito, *verbis*:

Parágrafo único. Será indeferido pelo Presidente, ouvido o Plenário, qualquer requerimento que possa implicar na impossibilidade de o Tribunal emitir parecer prévio no prazo constitucional.

Com texto legal regente defendeu indeferimento pedido de prorrogação do prazo para emissão do Parecer Prévio, e qualquer requerimento que impossibilite o Tribunal emitir Parecer Prévio no prazo constitucional de 60 (sessenta) dias.

Em outras questões postas pelo MPC, acompanhou o julgador o entendimento expressado nos votos dos Conselheiros José Antonio Pimentel e Sergio Aboudib Ferreira Pinto, para apresentar **voto** acompanhando a proposta do Relator, em sua parte dispositiva, no sentido de que o Plenário [...] emita Parecer Prévio [...] recomendando a APROVAÇÃO das contas em análise, [...] respeitando, pois, o prazo constitucional de 60 (sessenta) dias que o caso requer.

E com isso posto, a decisão que aprovou a edição do **Parecer Prévio TC-050/2015 – PLENÁRIO** foi proferida, à unanimidade, nos termos do voto do Relator, Conselheiro Sérgio Manoel Nader Borges, que incluiu nos fundamentos de seu voto as manifestações dos demais Conselheiros, tudo resumido nos seguintes termos:

1. **Rejeitar as preliminares:** 1.1) quanto à necessidade de submeter a julgamento Plenário o Processo TC-6099/15 (que trata de requerimento de inclusão de itens na análise das contas anuais do Governador, relativas ao exercício de 2014, que versam sobre o limite constitucional de aplicação em ensino e abertura de créditos suplementares para coberturas de despesas previdenciárias) e 1.2) quanto a necessidade de sobrestar a apreciação dos presentes autos, interrompendo o prazo para emissão do Parecer Prévio, haja vista a desnecessidade de complementação do processo e de se aguardar o relatório conclusivo da Comissão Parlamentar de Inquérito instaurada pela Assembleia Legislativa para aferir possíveis irregularidades na emissão de empenhos pelo Executivo em 2014, bem como não ser necessária a reabertura da instrução processual ;

2. **Recomendar** 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**, referentes ao exercício de 2014, nos termos do artigo 71, inciso I da Constituição Estadual c/c os artigos 72 e 80, inciso I, da Lei Complementar Estadual nº 621/2012, bem como os artigos 105 e 118, caput, do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo;

3. Recomendar a proposição contida no subitem 3.3.4, alínea “a” do parecer do Ministério Público Especial de Contas, qual seja: para que o Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo promova a transparência no exercício da atividade de controle externo, disponibilizando, no seu portal, a íntegra dos documentos que compuseram as Prestações de Contas do Governador do Estado dos exercícios de 2010 a 2014 e seguintes;

Insatisfeito com o resultado da decisão do Tribunal de Contas, o Ministério Público de Contas ingressou com Embargos de Declaração contra a decisão que aprovou o **Parecer Prévio TC-050/2015 – PLENÁRIO**, alegando existir omissões e contradições que descreveu nos itens **3.1**, **3.2**, da letra a ao p, **3.3**, letras a, b e c, **3.4**, da letra a ao g e **3.5**.

Por entender presentes os pressupostos de admissibilidade, o Relator resolveu por conhecer dos Embargos de Declaração apresentados pelo órgão Ministerial.

No mérito, de plano recordou que os embargos de declaração servem como instrumento para que se esclareça eventual ponto da decisão considerado obscuro, contraditório, omissivo ou 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.

Feita esse registro, o Relator inicia seu exame reconhecendo a omissão descrita no item **3.1** da peça recursal, visto que trata de ponto que foi objeto de aprovação do Plenário, mas que deixou de constar do Parecer Prévio por um equívoco redacional, 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.

De igual modo, reconheceu e propôs fosse suprida a omissão apontada no item 3.2, 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.

Dando seguimento à análise das questões postas pelo MPC, o Conselheiro Relator recorda que deixou expresso em meu voto a incorporação integral das recomendações constantes no Relatório Técnico das Contas do Governador do Estado – RTCG 01/2015, ressalvando, porém, 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, considerou desnecessário repetir recomendação daquilo que o Plenário, preteritamente, o fez, mormente quando o cumprimento de tais recomendações que está sendo monitorado nos respectivos processos, razão pela

qual deixou de acatar o pedido formulado pelo Parquet no item **3.2**, letras “d”, “e”, “f”, “g”, “h”, “i”, “j”, “k”.

Com maior razão entendeu por manter 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, motivo pelo qual rechaçou 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 os 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.

Deixou 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 Governador do Estado – RTCG 01/2015, nem foram matérias deliberadas pelos Conselheiros, aspecto que violaria os limites das questões admitidas em embargos, que, sustentou o Relator, não se presta para inovar ou rediscutir o mérito da decisão plenária.

Por fim, deixou de acatar o pedido constante no item 3.5, formulado pelo Ministério Público Especial de Contas, pois não vislumbrou 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.

No prosseguimento, conheceu dos embargos de declaração, deu-lhes provimento parcial, para prestar os esclarecimentos necessários e suprir as omissões reconhecidas em sua motivação, sem conferir efeitos infringentes, em face do que propôs constassem do novo Parecer Prévio as recomendações acolhidas no exame deste recurso.

Concluída a apresentação do voto do Relator, pedi vista dos autos para melhor conhecer a matéria em debate.

Em passo seguinte, apresentei **voto** corroborando a fundamentação apresentada pelo eminente Relator, para manter os pontos acolhidos na parte dispositiva de seu voto, e propondo fosse aprovada decisão pelo conhecimento do presente Embargos de Declaração, para dar-lhe PROVIMENTO PARCIAL, com a emissão de PARECER PRÉVIO acrescido das recomendações que fiz constar de meu voto.

E assim, na sessão do dia dezesseis de fevereiro de dois mil e dezesseis, **RESOLVERAM** os Srs. Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito 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. Incluir no Parecer Prévio TC-50/2015, que foi sucedido pelo **Parecer Prévio TC 7/2016**, 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.

A partir desse fato, foram os autos do processo TC 9974/2015 entregues com vista pessoal ao Ministério Público de Contas, conforme dispõe o artigo 66, inciso V, da Lei Complementar Estadual n. 621/2012, para ciência do Parecer Prévio TC 7/2016, que ocorreu no dia 16.03.2016, segundo informou a SGS no Despacho 16479/2016-7.

Segundo o mesmo Despacho da Secretaria-Geral das Sessões, considerando o disposto no art. 157 da Lei Complementar Estadual nº 621/2012, e art. 363, parágrafo único, do Regimento Interno do TCEES, o prazo para interposição pelo MPEC de Recurso de Reconsideração em face do mencionado Parecer Prévio venceu em 16.05.2016.

Em 30 de maio de 2016, o Ministério Público de Contas protocolizou **Recurso de Reconsideração** em face do Parecer Prévio TC 50/2015 prolatado na Prestação de Contas Anual TC 6016/2015, complementado pelo Parecer Prévio TC 7/2016, emitido nos Embargos de Declaração TC 9974/2015 por meio dos quais o TCEES recomenda à Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo (Ales) a aprovação sem ressalvas da prestação de contas anual de 2014 do então chefe do Poder Executivo estadual Sr. **José Renato Casagrande**.

De início o Ministério Público de Contas consignou que, conquanto a prestação de contas em exame se refira ao exercício financeiro de 2014, no intuito de demonstrar os reflexos de alguns procedimentos adotados pela Administração Pública estadual de forma continuada ao longo dos anos, a metodologia de exposição adotada por este Parquet de Contas neste Recurso de Reconsideração se serviu de dados coletados entre os exercícios de 2009 e 2016, permitindo uma visão intertemporal das gestões administrativas que se alternaram nesse período.

Nos itens 1.1, 1.3 e 1.4 descreve a fase de envio da Prestação de Contas anual de 2014 do governador à Assembleia Legislativa, seguindo da remessa das contas pelo Legislativo ao Tribunal de Contas, além reportar o procedimento de Análise inicial de Conformidade AIC 65/2015, atestando a regularidade formal da prestação de contas anual do Governador – ocorridos, respectivamente, em 30/04/2015, 20/05/2015 e 21/05/2015.

A partir o item 1.2 da peça recursal - 07/05/2015 – o MPC reproduz um histórico de temas que, reconhece, já foram suscitados na fase de apreciação inicial das contas anual do governador. Nessa linha, trouxe um resumo de questões que foram objeto de exame no processo TC 6099/2015, entre as quais estão a discussão sobre o aporte da folha de pagamentos de inativos e pensionistas – Previdência Social – e a utilização de recursos destinados à manutenção e desenvolvimento de ensino para complementação do aporte – Educação, sobre a incidência das disposições contidas nos §§ 4º e 5º do art. 21 da Resolução TC 238/2012, além da proposta de desenvolver mecanismos para oportunizar ao cidadão capixaba a possibilidade indicar pontos para a análise das contas.

Com o item 1.5 – 09/06/2015 – reproduz o teor da Manifestação Técnica Preliminar MTP 438/2015 da 9ª SCE em procedimento autônomo deflagrado a pedido do próprio Ministério Público de Contas acerca dos temas já referidos no item 1.2, além da proposição de um pedido de fiscalização no IPAJM, cujos autos, informa, se encontram aguardando exame do Relator, Conselheiro Sérgio Manoel Nader Borges.

Na sequência descreve no item 1.6 – 16/06/2015 – recorda o MPC que o Tribunal de Contas, nos autos do processo TC 1590/2015, em Decisão TC 3935/2015 sobre o Relatório Resumido de Execução Orçamentaria = 6º Bimestre de 2014, expediu recomendação ao Poder Executivo Estadual com o seguinte teor:

DECIDE o Plenário [...] **recomendar** ao Poder Executivo Estadual que observe, na elaboração dos próximos relatórios de execução [...] quanto ao correto preenchimento da linha "RECEITAS PREVIDENCIÁRIAS – RPPS (INTRAORÇAMENTÁRIAS) (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 ...

Em face disso, aduz o *Parquet* de Contas que o processo TC 1590/2015 diz respeito à apuração de irregularidade ocorrida durante o exercício de 2014, motivo pelo qual o referido fato deve, por conseguinte, integrar a prestação de contas anual do governador, consoante se depreende do rol de responsáveis constante no preâmbulo do Relatório Resumido de Execução Orçamentária REO 2/2015, elaborado pela 9ª Secretaria de Controle Externo, acrescentando que, por isso, a citada irregularidade constatada pelo TCEES passou a ser objeto de monitoramento por parte da unidade técnica responsável, nos termos dos art. 1º a 4º da Resolução TC 278/2014, o que procura demonstrar trazendo o desenlace adiante transposto.

1.10 30/07/2015: Poder Executivo estadual descumpre a Decisão TC 3935/2015 ao publicar o Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) do 3º bimestre de 2015 mantendo no Sigefes o registro do aporte para cobertura do déficit financeiro como receita intraorçamentária do RPPS;

1.14 30/09/2015: Unidade Técnica responsável pelo Monitoramento certifica o cumprimento da Decisão TC 3935/2015, a qual determinou ao Poder Executivo estadual que passasse a observar as orientações da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e deixasse de considerar os recursos destinados à cobertura do déficit financeiro como sendo receita previdenciária do RPPS.

No passo seguinte – item 1.7 18/06/2015 – noticia como fato a data em que a Comissão Técnica de Análise das Contas do Governador retornou os autos ao conselheiro relator Sergio Manoel Nader Borges, com a inclusão do Relatório Técnico das Contas do Governador do Estado do Espírito Santo RTCG 01/2015, do qual reproduz o MPC a parte da Conclusão Técnica (f. 49-84 do processo TC 3842/2016).

Prosseguindo em sua argumentação – item 1.8 22/06/2015 – anota que, a partir de um pedido de informações Secretaria de Estado da Fazenda (Sefaz), mediante Ofício MPC 312/201544, datado de 24/06/2015, e à Secretaria de Estado de Controle e Transparência (Secont), foram objeto de análise pelo Órgão Ministerial os seguintes documentos:

A - Nota Técnica Secont nº 008/2013, de 23/04/2013, ressaltando a necessidade de manifestação da Procuradoria Geral do Estado acerca da legalidade da inclusão dos aportes previdenciários dos Poderes Legislativo e Judiciário, bem como do Ministério Público e do Tribunal de Contas nas despesas com pessoal do Poder Executivo; e respectivo Parecer da Procuradoria Geral do Estado, de 30/05/2014, atestando a ilegalidade da inclusão dos aportes previdenciários dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e do Tribunal de Contas nas despesas com pessoal do Poder Executivo e reconhecendo que o TCEES assumiu a função de legislador ao excepcionar determinados órgãos da integral aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal;

B - Parecer da Procuradoria Geral do Estado, de 16/03/2015, concluindo que, para fins de aplicação do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a contração da obrigação de despesa se dá no momento do aperfeiçoamento do negócio jurídico, ou seja, com a assinatura do contrato administrativo ou instrumento congênere; e Nota Técnica Secont 002/2015, de 10/04/2015, relatando que levantamento preliminar constatou a existência de insuficiência financeira no exercício de 2014 no valor de R\$ 27.493.173,55 [...];

C - Parecer da Procuradoria Geral do Estado, de 14/04/2015, e Ofício OF/Nº 0358/2015/SEDURB/GABSEC, de 06/05/2015, ambos versando sobre despesas realizadas pela Secretaria de Estado de Saneamento Básico, Habitação e Desenvolvimento Urbano (SEDURB) sem disponibilidade financeira;

D - Decisão do Conselho Nacional de Justiça, [...] por meio do qual o CNJ expediu recomendação aos Tribunais de Justiça para que observassem a disciplina do art. 18 da Lei Complementar nº 101/2000 e das normas gerais para consolidação das contas públicas veiculadas no manual editado pela Secretaria do Tesouro Nacional, no tocante à fórmula de cálculo e parcelas que integram a despesa total com pessoal, exceto quanto à matéria objeto da ADI nº 3889;

E - Decisão do Conselho Nacional do Ministério Público, [...] mediante o qual o CNMP recomendou a todas as unidades ministeriais, enquanto não julgada definitivamente a ADI nº 3889, que observem o disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal e as normas gerais previstas no Manual da Secretaria do Tesouro Nacional, quanto à fórmula do cálculo e parcelas que integram a despesa total com pessoal;

F - Demonstrativos da Despesa com Pessoal dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público Estadual e do Tribunal de Contas publicados no Relatório de Gestão Fiscal (RGF) do 3º Quadrimestre de 2014;

G - Relatório Técnico de Análise e Avaliação dos Procedimentos Relativos aos Pontos de Controle do Anexo 11 – IN TCEES Nº 28 (Relatório e Parecer Conclusivo).

Para o item 1.9 – 27/07/2015 reservou a informação a respeito do ofício Gab-ES 044/2015, também de 27/06/2015, do Deputado Euclerio Sampaio, Vice-Presidente da Comissão de Finanças e Orçamento da Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo (ALES), dirigido ao Parquet de Contas pleiteando a suspensão da apreciação das contas do governador até o envio pela Ales ao TCEES de todos os relatórios referentes aos trabalhos da CPI que investiga indícios de irregularidade na realização de despesas por parte do Poder Executivo.

Notícia no item 1.10 – 30/07/2015 – que o Poder Executivo Estadual descumpra a Decisão TC 35/2015 ao publicar o Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) do 3º bimestre de 2015 mantendo no Sigefes o registro do aporte para cobertura do déficit financeiro como receita intraorçamentária do RPPS.

Ainda sobre esse ponto acrescenta:

Em 30/07/2015, após ter sido regularmente notificado da Decisão TC 3935/2015, o Poder Executivo estadual publicou o Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do Fundo Financeiro, integrante do Relatório Resumido de Execução Orçamentária do 3º bimestre de 2015, com dados divergentes dos constantes no Sistema Integrado de Gestão das Finanças Públicas do Espírito Santo (Sigefes), resultando na divulgação de informações inverídicas à sociedade e descumprindo, portanto, a Recomendação para que fossem observadas as orientações da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), “desconsiderando os recursos para cobertura do déficit financeiro do RPPS (“Aporte”) como receita previdenciária do RPPS”.

O Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do RPPS publicado pelo Poder Executivo, integrante do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) do 3º bimestre de 2015 [...] informa ter utilizado, como fonte das informações publicadas, dados extraídos do Sistema Integrado de Gestão Financeira do Espírito Santo (Sigefes):

No entanto, conquanto o Poder Executivo tenha declarado ter utilizado dados extraídos do Sistema Integrado de Gestão Financeira do Espírito Santo (Sigefes), o Ministério Público de Contas constatou que, ao contrário do que afirmado no demonstrativo, o aporte para cobertura do déficit financeiro continua sendo registrado no Sigefes como receita intraorçamentária do RPPS, descumprindo, portanto, a Decisão TC 3935/2015, consoante se colhe do relatório das receitas do Fundo Financeiro (unidade gestora UG 600210) arrecadadas até o “Mês 14/2015” –mês contábil referente ao encerramento do exercício financeiro –, extraído em 25/05/2016 do Sistema Integrado de Gestão Financeira do Espírito Santo (Sigefes) ...

Essa constatação desafia a Nota Explicativa nº 5, segundo a qual o Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do RPPS – Fundo Financeiro fora elaborado “em observância à prevalência da essência sobre a forma” em alusão à correta aplicação dos princípios de contabilidade nos termos do § 2º do art. 1º da Resolução CFC 750/1993, do Conselho Federal de Contabilidade.

... o aporte para cobertura do déficit previdenciário do RPPS encontra-se registrado sob a denominação “72102913 – CONTRIB PREVID PARA AMORT DEFICIT ATUARIAL”, contabilizando o total líquido arrecadado de R\$ 1.398.582.703,12 ...

Essa informação pôde ser facilmente confirmada mediante consulta ao portal da transparência do governo do Estado, onde se verificou que, a título de “CONTRIB PREVID PARA AMORT DEFICIT ATUARIAL”, foram arrecadados exatamente os mesmos R\$ 1.398.582.703,12 [...] o equivalente a 94,05% da receita intraorçamentária prevista, demonstrando, de forma inequívoca, que, ao continuar contabilizando o aporte para cobertura do déficit financeiro como receita do RPPS, à revelia da Recomendação expedida por esta Corte de Contas...

E segue o MPC aduzindo:

...compulsando o Demonstrativo do Balanço Orçamentário publicado no Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) do 3º bimestre de 2015, verifica-se que os recursos destinados à cobertura do déficit financeiro foram mantidos como receita do RPPS, evidenciando não apenas o descumprimento da Decisão TC 3935/2015, mas também uma outra irregularidade: ausência de uniformidade na demonstração das informações contábeis.

Conquanto a Decisão TC 3935/2015 tenha se reportado ao Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do Fundo Financeiro do RPPS, a “Recomendação” para que o Poder Executivo estadual deixasse de considerar os recursos destinados à cobertura do déficit financeiro do RPPS (aporte) como receita previdenciária do RPPS não deve se restringir apenas ao demonstrativo mencionado, devendo ser aplicada a todos os demonstrativos que contemplem a referida receita, a exemplo do Balanço Orçamentário, uma vez que a irregularidade está relacionada à natureza dos recursos (aporte não é receita do RPPS), de modo que a correção da sua forma de contabilização deve alcançar todos os demonstrativos fiscais e não apenas o Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do Fundo Financeiro do RPPS...

Conforme demonstrado [...], o total das receitas intraorçamentárias oriundas de contribuições sociais, cuja previsão inicial de arrecadação fora estimada na Lei Orçamentária Anual (LOA), no valor de R\$ 2.052.941.076,00 (dois bilhões, cinquenta e dois milhões, novecentos e quarenta e um mil e setenta e seis reais), possui três fontes de recursos, sendo uma delas denominada de “CONTR PREVID PARA AMORT DEFICIT ATUARIAL”, referente a uma

receita previdenciária fictícia criada artificialmente para cobrir uma despesa previdenciária inexistente, no valor total de R\$ 1.487.078.809,00...

Foi justamente essa receita previdenciária fictícia o objeto da “Recomendação” contida na Decisão TC 3935/2015, no sentido de que o Poder Executivo não deve considerá-la como receita previdenciária do RPPS

[...]

Trecho do demonstrativo de previsão de arrecadação da Receita da Seguridade Social, extraído da LOA 2015 (Lei estadual 10.347/2015), publicada somente em 09/02/2015, comprova que o aporte para cobertura do déficit financeiro do RPPS, ocultado sob a denominação de “CONTR PREVID PARA AMORT DEFICITATUARIAL”, permanece integrando as receitas intraorçamentárias provenientes das contribuições sociais:

Registre-se que a mesma irregularidade identificada no 6º bimestre de 2014 (gestão do governador José Renato Casagrande) ocorreu também no 1º bimestre de 2015 (gestão do governador Paulo Cesar Hartung Gomes), sendo, novamente, objeto da Decisão TC 4794/2015, prolatada nos autos do Processo TC 4955/2015...

[...]

No entanto, apesar do duplo monitoramento por parte do TCEES, a irregularidade permaneceu durante todo o exercício financeiro de 2015 e continua no exercício de 2016, conforme demonstram o Balanço Orçamentário constante no Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) do 1º bimestre de 2016, publicado em 30/03/2016, e a Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2016 (Lei estadual 10.492/2016), publicada em 18/01/2016, a qual estimou o valor da “CONTR PREVID PARA AMORT DEFICIT ATUARIAL” em R\$ 1.884.471.000,00 [...], representando um aumento de 26,72% em relação ao ano anterior (R\$1.487.078.809,00):

Dados extraídos do Sistema de Gestão Financeira do Espírito Santo (Sigefes) revelam que durante todo o exercício financeiro de 2015 e pelo menos até maio de 2016, os recursos destinados à cobertura do déficit financeiro continuam sendo contabilizados como receita do RPPS, consoante se verifica nos seguintes relatórios das receitas da Unidade Gestora (UG) 600210 – Fundo Financeiro:

Passa o MPC ao item 1.11 – 08/07/2015 – referindo-se Parecer PPJC 3684/2015 pugnando pela necessidade de complementação da instrução processual da prestação de contas anual 2014 do governador, do qual reproduz a parte dos pedidos feitos (f. 126-159). No item 1.12 – 16/07/2015 – refere-se ao Parecer Prévio

TC 50/2015 (processo TC 6016/2015), reproduzindo na sequência o voto do Relator, Sérgio Manoel Nader Borges, e demais Conselheiros votantes: Sebastião Carlos Ranna de Macedo, Sérgio Aboudib Ferreira Pinto, José Antonio Almeida Pimentel, Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun e do Conselheiro em Substituição, Marco Antônio da Silva, além do Dispositivo do Parecer Prévio TC 50/2015.

Reporta-se no item 1.13 – 21/08/2015 – aos Embargos de Declaração opostos pelo *Parquet*, em que alegou omissões e contradições no Parecer Prévio TC 50/2015.

No item 1.14 – informa que a unidade técnica responsável pelo Monitoramento certificou no Processo TC 1590/2015, referente ao RREO do 6º bimestre de 2014, o cumprimento da Decisão TC 3935/2015, que determinou ao Poder Executivo estadual que passasse a observar as orientações da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e deixasse de considerar os recursos destinados à cobertura do déficit financeiro como sendo receita previdenciária do RPPS.

No entanto, o MPC entende que o posicionamento da área técnica, salvo melhor juízo, “viola os princípios contábeis da Oportunidade e da Informação, os quais são de observância obrigatória no exercício da profissão e constituem condição de legitimidade das Normas Brasileiras de Contabilidade (NBC), nos termos do § 1º do art. 1º da Resolução CFC 750/1993”.

Anota no item 1.15 – 16/02/2016 – dados sobre o procedimento de exame e apreciação dos Embargos de Declaração opostos pelo MPC, cuja decisão alterou parcialmente o Parecer Prévio TC 50/2015, com a edição pelo Plenário do Tribunal de Contas, do Parecer Prévio 7/2016, cujo teor reproduziu nestes autos, incluindo os votos do Relator, Conselheiro Sergio Manoel Nader Borges, e do Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo, e informações sobre as comunicações enviadas aos Poderes Executivo, Judiciário e MP, dando conta das recomendações constantes do Parecer Prévio proferido nos Embargos (f. 293-319).

Encerrada a descrição do histórico do processo da Prestação de Contas do Governador, exercício 2014, o recorrente passa aos argumentos que fundamentam seus pedidos preliminares, incidentais e de mérito.

Antes de ingressar na fundamentação do Recurso de Reconsideração, tece ligeiras considerações sobre o prazo para interpor o presente apelo, informando, por exemplo, que os autos foram recebidos no Órgão Ministerial em 15/03/2016 para ciência do Parecer Prévio TC 7/2016.

Depois registra que o prazo de 60 dias para a apresentação do Recurso teria sido suspenso entre os dias 14/04/2016 e 25/04/2016 por força da Decisão Plenária TC 06/2016, publicada em 20/04/2016, cuja ementa conteria os seguintes termos:

“Suspende os prazos para interposição de recursos pelo Ministério Público Especial de Contas entre o dia 14/04/2016 e 25/04/2016”

Em sua **fundamentação** (item 2) do presente Recurso (subitens 2.1 e 2.2), o Ministério Público de Contas assinala que, com o propósito de subsidiar a análise dos pontos controvertidos submetidos mais uma vez ao Plenário do TCEES, por meio deste expediente recursal, cumpre resgatar os pleitos formulados [...] no Parecer PPJC 3684/2015 e nos Embargos de Declaração TC 9974/2015, cotejando-os com a decisão e os respectivos fundamentos lançados no Parecer Prévio TC 50/2015, emitido na Prestação de Contas Anual (PCA) TC 6016/2015, e no Parecer Prévio TC 7/2016, prolatado nos Embargos de Declaração TC 9974/2015, para o que junta aos autos os quadros que seguem às folhas 322-348 (Parecer Prévio TC 50/2015), e os de folhas 350-369 (Parecer Prévio TC 7/2016).

Das Preliminares recursais (item 2.3),

2.3.1 Do requerimento de inclusão de pontos para análise na prestação de contas anual do governador, formulado pelo Ministério Público de Contas.

2.3.1.1 Requerimento do MPC

Por meio de Requerimento apresentado ao TCEES em 07/05/2015, o Ministério Público de Contas pleiteou a inclusão de pontos na análise da prestação de contas anual do governador a ser realizada pela Comissão Técnica especialmente criada para tal finalidade.

2.3.1.2 Razões recursais aos argumentos pertinentes às preliminares de mérito do Parecer Prévio TC 50/2015

Ao enfrentar o pedido formulado pelo Ministério Público de Contas concernente à preliminar de inclusão de pontos na análise da prestação de contas anual do governador (item 3.1, alínea “a” do Parecer PPJC 3684/2015), os votos do ilustre conselheiro relator Sérgio Manoel Nader Borges e de seus pares, reproduzidos em sua íntegra no Parecer Prévio TC 50/2015259, propõem o afastamento da referida preliminar com fundamento nos argumentos que se passa contrastar por meio das presentes razões recursais.

2.3.1.2.1 Do argumento de que inexistente previsão regimental para apreciação de requerimento dessa natureza pelo Plenário do TCEES.

2.3.1.2.2 Do argumento de que o instrumento adequado para se requerer a inclusão de pontos na análise da prestação de contas seria a Representação.

2.3.1.2.3 Do argumento de que Análise Inicial de Conformidade AIC 65/2015 tornou desnecessário o exame do Requerimento do MPC.

2.3.1.2.4 Do argumento de que a proposta do MPC de negar executoriedade a ato normativo do TCEES (Resolução TC 238/2012) não é matéria a ser tratada em sede de apreciação das contas do governador.

2.3.1.2.5 Do argumento de que não é razoável negar executoriedade a ato normativo do TCEES após o exercício findo.

2.3.1.2.6 Do argumento de que a abertura de créditos suplementares para realização de despesas previdenciárias se submete a rito específico previsto na Lei Complementar estadual nº 282/2004.

2.3.1.2.7 Do argumento de que a responsabilidade do chefe do Poder Executivo pela expedição de Decreto que abre crédito suplementar deve ser aferida na prestação de contas anual do ordenador de despesa solicitante do crédito.

2.3.1.2.8 Do Argumento de que não é razoável exigir o cumprimento da Instrução Normativa IN 28/2013 no seu primeiro ano de sua aplicação.

2.3.1.2.9 Do argumento de que o exame dos pontos de controle da Instrução Normativa IN 28/2013 por parte do Relatório Técnico das Contas do Governador RTCG 01/2015 supre a omissão do órgão de controle interno do Poder Executivo.

2.3.1.2.10 Do argumento de que não há necessidade de se aguardar o Relatório Final da CPI dos Empenhos em razão de os fatos terem sido considerados em sua totalidade pelo Relatório Técnico das Contas do Governador RTCG 01/2015.

2.3.1.2.11 Do argumento de que os reflexos das despesas supostamente não empenhadas pelo Poder Executivo foram minuciosamente analisados pela Comissão Técnica.

2.3.1.2.12 Do argumento de que o relator e a área técnica não identificaram pendências que autorizasse o sobrestamento do feito e, por isso, não se tem a situação concreta para a qual o legislador autorizou a prorrogação do prazo para emissão de Parecer Prévio.

2.3.1.2.13 Do argumento de a ausência de parecer conclusivo do órgão de controle interno constitui obrigação do dirigente do controle interno alusiva ao exercício de 2015, não devendo gerar reflexos na prestação de contas de 2014.

2.3.2 Da instauração dos incidentes de prejudgado

Conforme já mencionado neste Recurso de Reconsideração, a disciplina jurídica do incidente de prejudgado se encontra no artigo 174 da Lei Orgânica desta Corte e art. 348 e seguintes do Regimento Interno do TCEES344, incluindo o Ministério Público de Contas como legitimado para suscitar o incidente processual.

2.3.2.1 Incidentes de Prejudgado nº 1, 2 e 3: Percentual mínimo constitucional de 25% em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE)

Incidente de Prejudgado nº 1:

Questiona a interpretação do procedimento da Administração Pública que cria receita orçamentária fictícia (alíquota de contribuição patronal suplementar para amortização de déficit atuarial) para cobrir despesa orçamentária inexistente (plano de amortização do déficit atuarial) por parte do gestor único do RPPS com a anuência do órgão da administração direta responsável pela elaboração do orçamento no respectivo ente federado em face da Lei Complementar estadual 282/2004 que não estabeleceu plano de amortização como forma de equacionamento do déficit atuarial do RPPS, mas sim a segregação das massas de segurados, evidenciada pela criação dos fundos financeiro e previdenciário, conforme previsão contida no art. 49 da referida lei complementar.

Incidente de Prejulgado nº 2:

Questiona a interpretação do procedimento da Administração Pública que transfere os recursos para cobertura do déficit financeiro do RPPS mediante execução orçamentária em face do descumprimento das normas emanadas pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), em especial a Nota Técnica nº 633/2011/CCONF/SUBSECVI/STN.

Incidente de Prejulgado nº 3:

Questiona a interpretação da norma jurídica positivada por meio dos §§ 4º e 5º do art. 21 da Resolução TC 238/2012, os quais autorizam o Estado e os municípios a considerar como aplicações em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) as despesas destinadas à cobertura do déficit financeiro do RPPS, em face do art. 212 da Constituição Federal, do art. 60, inciso XII, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), do art. 22 da Lei Federal nº 11.494/2007, do art. 9º do Decreto Federal nº 6.253/2007, dos art. 70 e 71 da Lei Federal nº 9.394/1994, assim como dos procedimentos contábeis normatizados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) por meio do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), elevando indevidamente o percentual mínimo de gastos efetivos com educação de responsabilidade exclusiva dos Chefes dos Poderes Executivos.

2.3.2.1.1 Dos requisitos de admissibilidade para os incidentes de prejulgado nº 1, 2 e 3

Para esses três primeiros incidentes de prejulgado, a relevância da matéria de direito está demonstrada por meio da afronta às normas federais que disciplinam a matéria de forma diversa, cujo descumprimento permite a subtração indevida de recursos da educação do Estado e dos municípios que possuem RPPS com déficit financeiro. Por sua vez, a aplicabilidade de forma geral do prejulgado decorre do fato de que a Resolução do TCEES e os procedimentos contábeis adotados pela Administração Pública estadual podem ser adotados por quaisquer outros jurisdicionados desta Corte de Contas que possuam RPPS com déficit financeiro e que tenham optado pela segregação das massas de segurados.

2.3.2.1.2 Dos fundamentos para os incidentes de prejulgado nº 1, 2 e 3

Estes incidentes de prejulgado possuem relação com o item 3.2, alínea “a”, do Parecer PPJC 3684/2015, por meio do qual este órgão ministerial pugnou pela emissão de Parecer Prévio contrário à aprovação da prestação de contas anual do governador no estado em que se encontra em razão, dentre outros motivos, da aplicação insuficiente de recursos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE).

[...]

Tendo em vista que a demonstração da irregularidade em tela decorre da apreciação de três questões preliminares ao enfrentamento do mérito recursal, em relação às quais se mostra imprescindível a instauração dos correspondentes incidentes de prejudgado.

Inicialmente, em relação ao incidente de prejudgado nº 3, mediante o qual se questiona a interpretação dada pela Resolução TC 238/2012 aos normativos federais que disciplinam a correta utilização dos recursos destinados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE)...

[...]

... vez, em seu voto o conselheiro Sérgio Aboudib Ferreira Pinto ressaltou a existência de norma deste Tribunal de Contas permitindo uma interpretação que influencia no cálculo do mínimo constitucional com MDE. Para tanto, o nobre conselheiro vislumbra a necessidade de se criar uma regra de transição.

[...]

No que tange ao incidente de prejudgado nº 2, por meio do qual se questiona a interpretação conferida pelo procedimento da Administração Pública aos normativos da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) quanto à forma correta de transferência do aporte previdenciário para o RPPS, insta consignar que, ao analisar o tema Previdência, o Relatório Técnico das Contas do Governador RTCG 1/2015 sugeriu tratamento não uniforme ao procedimento de transferência dos aportes por parte do Poder Executivo em relação aos demais Poderes e Órgãos estaduais:

[...]

As Recomendações expedidas pelo TCEES ainda não foram atendidas pelo Poder Executivo estadual, uma vez que os registros contábeis referentes ao aporte no Sistema Integrado Gestão Financeiras do Espírito Santo continuam sendo contabilizados como receita intraorçamentária do RPPS.

[...]

Já em relação ao incidente de prejudgado nº 1, referente à interpretação dada pela Administração Pública às normas que disciplinam o RPPS do Estado do Espírito Santo, criando uma receita orçamentária fictícia para atender a uma despesa orçamentária inexistente do RPPS, não houve manifestação específica por parte da Comissão Técnica que analisou a prestação de contas do governador de 2014 em razão da metodologia empregada pelo TCEES no exame da Lei Orçamentária Anual (LOA) do Estado do Espírito Santo.

...Os fundamentos jurídicos para a arguição dos prejulgados em tela foram exaustivamente apresentados no Requerimento protocolizado pelo MPC em 07/05/2015 e autuado como Processo TC 6099/2015, bem como no Parecer PPJC 3684/2015...

Dados atualizados extraídos do portal da transparência do governo do Estado em 10/05/2016 revelam que no exercício financeiro de 2015, primeiro ano de mandato da nova administração estadual, o Poder Executivo declarou ter gasto um total de R\$ 2.620.554.770,38 (dois bilhões, seiscentos e vinte milhões, quinhentos e cinquenta e quatro mil, setecentos e setenta reais e trinta e oito centavos) com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), alcançando o percentual de 27,78% e, dessa forma, superando o percentual mínimo constitucional de 25%.

No entanto, desse valor total declarado pelo Poder Executivo, R\$ 566.869.011,71 (quinhentos e sessenta e seis milhões, oitocentos e sessenta e nove mil, onze reais e setenta e um centavos) foram usados indevidamente para pagar benefícios previdenciários a aposentados e pensionistas do RPPS. Esse valor supera em R\$ 35.021.560,54 (trinta e cinco milhões, vinte e um mil, quinhentos e sessenta reais e cinquenta e quatro centavos) o total dispendido com a mesma despesa pelo Poder Executivo no exercício anterior (R\$ 531.847.451,17).

Desse modo, excluindo-se o valor do aporte previdenciário do total de despesas com MDE declarado pelo Poder Executivo, constata-se que o percentual de despesas com MDE do Poder Executivo estadual no exercício de 2015 atingiu, efetivamente, apenas 21,77%, ficando, portanto, muito abaixo do percentual mínimo constitucional de 25%.

[...]

Além do benefício pessoal que alcança com exclusividade a prestação de contas anual do chefe do Poder Executivo estadual, todos os demais Poderes e órgãos estaduais também são beneficiados com a irregularidade – inclusive o próprio Tribunal de Contas, responsável pela fiscalização quanto à correta aplicação dos recursos destinados à MDE – , na medida em que os recursos ordinários subtraídos da educação tornam-se “artificialmente disponíveis” para custear outras despesas...

[...]

Esclareça-se que o início da subtração indevida de recursos da educação são anteriores à edição da Resolução TC 238/2012, iniciando-se no ano de 2009, durante a gestão do governador Paulo César Hartung Gomes (2007 a 2010 – segundo mandato),

permanecendo durante toda a gestão do governador José Renato Casagrande (2011 a 2014) e continuando no início do terceiro mandato do governador Paulo César Hartung Gomes (2015 a 2018), o que demonstra que a irregularidade foi erigida à política de estado...

[...]

Por essas razões, o Ministério Público de Contas pugna pelo reconhecimento dos incidentes de prejulgado em comento, bem como para que este colendo Tribunal de Contas pronuncie-se no sentido considerar contra *legem* a interpretação dos procedimentos da administração pública, trazidos por meio dos incidentes de prejulgado nº 1 e 2, bem como da norma jurídica editada por esta própria Corte de Contas, ora submetida à nova interpretação por intermédio do incidente de prejulgado nº 3.

2.3.2.2 Incidente de Prejulgado nº 4: competência para apreciação e julgamento de atos privativos do chefe do Poder Executivo

Questiona a interpretação de norma jurídica atribuída pela 9ª Secretaria de Controle Externo e pelo Plenário do TCEES aos art. 63 e 64 da Lei Complementar estadual 282/2004, dispositivos que disciplinam o procedimento a ser adotado pelo Conselho de Administração do gestor único do RPPS do Estado do Espírito Santo para elaboração da proposta de abertura de crédito adicional suplementar destinado à cobertura do déficit financeiro do RPPS, em face do controle de legalidade aferido nos termos dos art. 2º e 3º da Instrução Normativa IN 28/2013 e dos pontos de controle contidos em seu Anexo 11, aplicáveis às prestações de contas do governador e dos prefeitos, dos art. 29, 58, inciso XI, 70, 71, incisos I e II, e 73, todos da Constituição do Estado do Espírito Santo, alusivos à atividade fiscalizatória do Poder Legislativo, dos art. 42 e 43 da Lei federal 4.320/1964 e sua correspondente autorização legislativa contida na Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2014, e do art. 167, incisos V, VI e VIII, da Constituição Federal.

[...]

De acordo com a interpretação singular conferida pelo TCEES, a aferição da legalidade dos decretos que abrem créditos suplementares, atos de competência

privativa dos chefes dos Poderes Executivos estadual e municipais, não deve ser objeto de análise na prestação de contas anual do governador e dos prefeitos, mas sim na prestação de contas dos ordenadores de despesas solicitantes da suplementação de recursos orçamentários.

Esse entendimento permite, por exemplo, que eventuais irregularidades constatadas em atos de competência privativa e indelegável dos chefes dos Poderes Executivos não sejam incluídas no Parecer Prévio emitido pelo TCEES e, portanto, deixem de ser submetidas a análise e julgamento por parte do respectivo Poder Legislativo, uma vez que as irregularidades seriam direcionadas, injusta e ilegitimamente, para julgamento apenas por parte do TCEES nas prestações de contas anuais dos ordenadores de despesas, processos, por óbvio, de relevância secundária em relação ao do chefe do Poder Executivo estadual.

[...]

2.3.2.2.1 Dos requisitos de admissibilidade para o incidente de prejulgado nº 4

Para o incidente de prejulgado nº 4, a relevância da matéria de direito está evidenciada por meio da afronta às normas federais e estaduais que disciplinam a matéria de forma diversa, principalmente por privar os Poderes Legislativos de analisar a legalidade dos atos de competência privativa dos chefes dos Poderes Executivos, e de aferir, com isso, o correto adimplemento à autorização conferida pela Lei Orçamentária Anual (LOA) para abertura de créditos suplementares. Por seu turno, a aplicabilidade de forma geral do prejulgado deriva do fato de que tanto o Estado quanto os municípios, bem como suas respectivas unidades gestoras e orçamentárias, serão alcançados pelo precedente de caráter normativo...

2.3.2.2.2 Dos fundamentos para o incidente de prejulgado nº 4

Este incidente de prejulgado possui relação com a preliminar de mérito do Parecer PPJC 3684/2015, por meio da qual o Parquet de Conta pleiteou a reabertura da instrução processual com o objetivo de que os decretos que realizaram movimentação orçamentária indevida do Fundo Previdenciário para o Fundo Financeiro fossem simplesmente incluídos na análise da prestação de contas anual do governador.

[...]

2.3.2.3 Incidente de Prejulgado nº 5: responsabilidade fiscal pelas despesas com pessoal dos Poderes Legislativo, Judiciário, do Ministério Público e do Tribunal de Contas.

Questiona a interpretação de norma jurídica atribuída pelo TCEES aos art. 18, 19 e 20 da Lei Complementar federal 101/2000, [...] em face da Decisão TC 006/2001 e Resolução TC 189/2003, normativos [...] utilizados pelo Poder Executivo para justificar a inclusão indevida no seu limite de despesas com pessoal de parte das despesas com pessoal dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público Estadual e do próprio Tribunal de Contas.

2.3.2.3.1 Dos requisitos de admissibilidade para o incidente de prejulgado nº 5

... a relevância da matéria de direito está evidenciada por meio da patente afronta à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a qual estabelece os limites e a fórmula de cálculo das despesas com pessoal de todos os entes da federação, incluindo sublimites específicos para cada um dos Poderes e órgão autônomos, disciplina jurídica diversa da contida na Decisão TC 006/2001 e na Resolução TC 189/2003. [...] circunstância que também evidencia sua aplicabilidade de forma geral no âmbito estadual.

2.3.2.3.2 Dos fundamentos para o incidente de prejulgado nº 5

...relaciona-se com o item 3.2, alínea “b”, do Parecer PPJC 3684/2015, mediante o qual este Parquet de Contas se manifestou pela emissão de Parecer Prévio contrário à aprovação da prestação de contas anual do governador em razão da inclusão nos Demonstrativos das Despesas com Pessoal do Poder Executivo de parte das despesas com pessoal dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e do Tribunal de Contas, especificamente o aporte para cobertura do déficit financeiro do regime próprio de previdência social (RPPS):

...acerca do tema, assim se posicionou o conselheiro Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun:

[...]

Logo, acaso implementadas tais medidas sem a precedência de um estudo e, em especial, um período de adequação, seriam desmedidos os reflexos maléficos que inviabilizariam de imediato o Poder Judiciário e Ministério Público, podendo, em um futuro próximo, também se tornar inexecuíveis outros entes que compõem a Administração Pública.

[...]

Logo, impõe-se ao TCEES que adeque seu posicionamento à Lei de Responsabilidade Fiscal, deixando de aplicar a Decisão TC 006/2001 e a Resolução TC 189/2003, sob pena de sujeitar o Estado do Espírito Santo a mais grave sanção que se pode impor a um Estado membro da Federação: a intervenção federal – por meio da Representação Interventiva junto ao Supremo Tribunal Federal, de iniciativa do Procurador-Geral da República, nos moldes do art. 36, inciso III, da Carta Maior - retirando-lhe a autonomia organizacional que caracteriza a estrutura federativa brasileira, em face da violação ao art. 34, inciso VI, da Constituição Federal, ao recusar execução à lei federal, decorrente da autorização a todos os Poderes e órgãos estaduais a descumprirem os ditames da LRF, permitindo, inclusive, que a sociedade não tenha conhecimento da real situação fiscal dos Poderes e órgãos estaduais.

2.3.3 Da instauração de Incidente de uniformização de jurisprudência: divergência na aplicação de Determinações e de Recomendações

[...]

... Por ocasião da emissão do Parecer Prévio TC 7/2016, prolatado em 16/02/2016 na prestação de contas anual do governador, Processo TC 6016/2015, restou decidida a expedição de “Recomendação” ao Poder Executivo estadual objetivando seu adimplemento ao cumprimento das Normas Brasileiras de Contabilidade (NBC):

Ocorre que, por ocasião da emissão dos Pareceres Prévios TC 2/2015 – Plenário, de 27/01/2015, TC 20/2015 – Plenário, de 31/03/2015, TC 37/2015 – Plenário, de 26/05/2015, TC 44/2015 - Plenário, de 16/06/2015, e TC 64/2015 – Plenário, de 25/08/2015, todos referentes a prestações de contas anuais de prefeitos, os provimentos mandamentais objetivando o cumprimento das Normas Brasileiras de Contabilidade (NBC) acarretaram a expedição de “Determinação”, conforme se colhe de trechos dos citados Pareceres Prévios:

[...]

A partir das decisões colacionadas, constata-se que o tratamento dado pelo TCEES à correção das irregularidades aferidas na prestação de contas anual do chefe do

Poder Executivo estadual (inobservância às NBC 16) contrasta com o tratamento conferido às mesmas irregularidades quando identificadas nas prestações de contas anuais dos chefes dos Poderes Executivos municipais, evidenciando a necessidade de se unificar o entendimento desta Corte de Contas acerca da aplicação dos institutos da “Recomendação” e da “Determinação”.

Os conceitos de Recomendação e de Determinação são extraídos dos art. 207, incisos IV e V, 329, § 7º, do Regimento Interno do TCEES:

Art. 207. Ao apreciar processo relativo à fiscalização, o Relator ou o Tribunal:

[...]

IV - determinará a adoção de providências corretivas por parte do responsável ou de quem lhe haja sucedido, no prazo de até trinta dias, quando verificadas tão somente falhas de natureza formal ou outras configurem indícios de débito, decidindo pelo arquivamento ou apensamento do processo às respectivas contas, sem prejuízo das demais providências;

V - recomendará ao responsável, ou a quem lhe haja sucedido, a adoção de providências, quando verificadas oportunidades de melhoria de desempenho, e arquivamento ou apensamento do processo às respectivas contas, sem prejuízo do monitoramento do cumprimento das recomendações;

Art. 329. A apreciação e julgamento dos processos sob a jurisdição do Tribunal observarão as normas relativas aos ritos especiais previstos neste Regimento.

[...]

§ 7º Em todas as hipóteses, o Tribunal poderá expedir recomendações, com o objetivo de contribuir para as boas práticas administrativas dos órgãos e entidades jurisdicionados, bem como determinações para o exato cumprimento da lei, sem prejuízo de outras providências cabíveis.

[...]

A partir de uma análise sistemática dos dois artigos transcritos, depreende-se que as “Recomendações” são expedidas com o “objetivo de contribuir para as boas práticas administrativas” (art. 329, § 7º, do RITCEES) “quando verificadas oportunidades de melhoria de desempenho” (art. 207, inciso V, do RITCEES).

Por sua vez, as “Determinações” tem lugar “quando verificadas tão somente falhas de natureza formal ou outras impropriedades que não ensejem a aplicação de multa ou que não configurem indícios de débito” (art. 207, inciso IV, do RITCEES), bem como “para o exato cumprimento da lei” (art. 329, § 7º, do RITCEES).

As Normas Brasileiras de Contabilidade (NBC 16), aprovadas pelo Conselho Federal de Contabilidade (CFC), são utilizadas como fundamento técnico para a padronização normativa dos registros contábeis disciplinados pelo Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), publicado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), compêndio de observância obrigatória pela União, Estados e Municípios.

2.4 Mérito recursal

O Parecer PPJC 3684/2015, por meio do qual este órgão ministerial pugnou pela emissão Parecer Prévio contrário à aprovação da prestação de contas anual do Sr. José Renato Casagrande, no estado em que ela se encontrava, teve seu posicionamento meritório pautado...

[...]

As razões recursais meritórias para o descumprimento do percentual mínimo constitucional de 25% em despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) possuem como questões prévias a serem analisadas pelo Plenário desta Corte de Contas os incidentes de prejulgado nº 1, 2 e 3 deste Recurso de Reconsideração (item 2.3.2.1). O acolhimento de qualquer um desses incidentes processuais, por si só, mostra-se suficiente para demonstrar a ilegalidade da consideração dos recursos destinados à cobertura do déficit financeiro do RPPS como despesa com MDE, motivo pelo qual, este Parquet de Contas reitera no mérito todos os argumentos já alinhavados no Parecer PPJC 3684/2015, considerando que, em observância ao princípio da imparcialidade expressamente previsto no art. 47, § 4º, do RITCEES, seja nomeada nova Comissão Técnica para análise do mérito deste Recurso de Reconsideração, composta por auditores de controle externo que não tenham se manifestado na instrução do prestação de contas do governador de 2014.

Por sua vez, as razões recursais atinentes à Inclusão nos Demonstrativos das Despesas com Pessoal do Poder Executivo de parte das despesas com pessoal dos

Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e do Tribunal de Contas também possui questão prévia a ser examinada pelo TCEES mediante incidente de prejudgado nº 5. O acolhimento desse incidente processual acarreta a reabertura da instrução processual, razão pela qual se reiteram igualmente os argumentos lançados no parecer ministerial.

...na sequência serão apresentadas as razões recursais aos argumentos pertinentes ao mérito do Parecer Prévio TC 50/2015, seguidas de tópicos específicos tratando do descumprimento do percentual mínimo constitucional de 25% de despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) e a inclusão indevida de parte das despesas com pessoal dos Poderes Legislativo, Judiciário, do Ministério Público e do Tribunal de Contas nos Demonstrativos da Despesa com Pessoal do Poder Executivo.

2.4.1.1 Do argumento de que a correta contabilização das despesas com pessoal em 2014 inviabilizaria a atuação do Poder Judiciário e do Ministério Público Estadual, sendo necessária a criação de normas de transição.

O argumento foi inicialmente colhido do voto do eminente conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo, cujo trecho em comento colaciona-se a seguir:

O que se propõe, neste voto, que o Tribunal de Contas promova os ajustes, com o devido respeito à segurança jurídica, modulando seus efeitos, com normas de transição exequíveis pelos órgãos e Poderes do Estado.

Seguindo a mesma linha de raciocínio, destacou o conselheiro Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun:

...merece reparo as argumentações do ilustre procurador ao questionar a necessidade dos aportes dos inativos de cada poder serem contabilizados como limite em cada um. Realmente tem razão em que esse tema seja abordado, atendendo aos preceitos da Secretaria do Tesouro Nacional.

Entretanto há necessidade, em nosso entendimento em se criar uma regra de transição, a fim de possibilitar sua implantação, nos moldes de outros Tribunais de Contas. Não sendo portanto aplicável nas contas atuais.

Portanto, a solução para eventual inobservância aos limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal comporta apenas duas alternativas: o cumprimento da legislação federal ou a sua alteração por parte do Congresso Nacional.

Com todo o respeito a quem pensa de modo diverso, o cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) não comporta mais período de transição, uma vez que a própria norma federal estabeleceu em seu art. 70 o período de transição até dois anos para enquadramento aos novos limites legais:

Segundo registros históricos contidos no preâmbulo da Decisão TC 006/2001, prolatada por esta Corte de Contas em 26/06/2001, as dificuldades dos Poderes e órgãos estaduais em cumprir a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) têm sido amparadas por meio de estranhos expedientes normativos emanados desta Corte de Contas, Decisão TC 006/2001 e Resolução TC 189/2003, consoante demonstrado em detalhes no tópico pertinente ao incidente de prejudgado nº 5.

Diante desse dilatado período de transição de quase quinze anos, e partindo da premissa de que o Estado do Espírito Santo não possui competência para editar regras gerais sobre a matéria, a hipótese de transigir com o interesse público federal não parece ser a melhor escolha para solução do problema, uma vez que a história prova exatamente o contrário.

Desse modo, considerando que os Poderes e órgãos do Estado do Espírito Santo não possuem competência para editar normas que autorizem o descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal, refuta-se o presente argumento.

2.4.1.2 Do argumento de que o juízo de valor sobre a prestação de contas anual do governador, para fins de emissão de Parecer Prévio, não deve considerar eventuais irregularidades aferidas nos processos de fiscalização (PPA, LDO, LOA, RGF e RREO)

Ao detectar que as recomendações constantes no Relatório Técnico das Contas do Governador RTCG 1/2015 foram omitidas no Parecer Prévio TC 50/2015, o Ministério Público de Contas opôs embargos de declaração pleiteando a correção da omissão por meio do item 3.3, alíneas “a” a “p”, do Parecer PPJC 3684/2015. Enquanto os embargos foram acolhidos em relação às alíneas “a”, “b”, “c”, “l”, “m”, “n”, “o”, e “p”, as recomendações contidas nas alíneas “d”, “e”, “f”, “g”, “h”, “i”, “j” e “k” foram rejeitadas pelo conselheiro relator...

[...]

O raciocínio delineado pelo ilustre relator acerca dos dois conjuntos de informações encaminhados a esta Corte de Contas ao longo da execução orçamentária (PPA, LDO,

LOA, RGF e RREO) e ao final do exercício financeiro (PCA) conclui pela ausência de necessidade de se reexpedir, por meio do Parecer Prévio, as recomendações já expedidas em processos de fiscalização ao longo do exercício.

De fato, em razão do seu efeito prospectivo – e não retroativo – a expedição de recomendações ou de determinações possui como destinatário o gestor que se encontre à frente da Administração Pública no momento da notificação da decisão, pressupondo-se que a estrutura administrativa, formada por servidores permanentes (efetivos), notadamente integrantes do órgão de controle interno, velará pelo seu cumprimento por ocasião do desligamento dos efêmeros ocupantes de cargos políticos [...] procede a consideração do ilustre relator quanto à desnecessidade se expedir nova recomendação.

No entanto, a proposta do Ministério Público de Contas para que o Parecer Prévio incluía todas as recomendações expedidas ao longo do exercício possui como fundamento o fato de o Parecer Prévio ter como principal destinatário não o chefe do Poder Executivo, já regularmente notificado das irregularidades detectadas pelo TCEES, mas sim os membros do Poder Legislativo que possuem como instrumento próprio de avaliação da gestão do governador o processo de prestação de contas anual.

Ademais, o pleito do MPC busca evitar que o exame da gestão do chefe do Poder Executivo seja fragmentado em vários processos de fiscalização instaurados ao longo do exercício e, em razão dessa fragmentação, eventuais irregularidades identificadas nos referidos processos deixem de repercutir no resultado da apreciação da prestação de contas anual. Esse procedimento poderia ser utilizado para retirar, do Poder Legislativo, a prerrogativa constitucional de avaliar e julgar todas as irregularidades detectadas ao longo do exercício por parte do TCEES.

[...]

Ao contrário do entendimento albergado pelo ilustre relator, salvo melhor juízo, a prestação de contas anual deve incluir a avaliação da totalidade do exercício financeiro, consoante se extrai do § 1º do art. 2º da Instrução Normativa IN 28/2013, que dispõe sobre a composição e a forma de envio das prestações de contas anuais dos Chefes dos Poderes para fins de apreciação e julgamento pelo TCEES:

2.4.1.3 Do argumento de que não devem ser incluídas recomendações não deliberadas durante a sessão plenária especial de apreciação das contas do governador do Estado.

[...]

De acordo com o mencionado argumento, a sessão plenária especial de apreciação das contas do governador possuiria, talvez, uma particularidade processual que impediria a inclusão de recomendações por ocasião da sessão plenária ordinária que aprecia os embargos de declaração. No entanto, ao contrário do que sustenta o nobre magistrado de contas, praticamente todas as recomendações incluídas por meio do Parecer Prévio TC 7/2016 não foram deliberadas na sessão especial de apreciação das contas do governador, uma vez que o Plenário do TCEES se limitou a acolher in totum o Relatório Técnico das Contas do Governador RTCG 1/2015 e enfrentar apenas as recomendações formuladas pelo Parquet de Contas, o que evidencia uma incoerência no argumento em tela: se não devem ser incluídas recomendações não deliberadas durante a sessão plenária especial de apreciação das contas do governador do Estado, por que foram incluídas no Parecer Prévio TC 7/2016 recomendações não deliberadas na sessão plenária especial que originou o Parecer Prévio TC 50/2015?

Esclareça-se que a expedição de recomendação ou de determinação deriva da constatação do descumprimento de normas de ordem pública aplicáveis ao caso concreto. Assim, verificada a desobediência legal, impõe-se ao Tribunal de Contas o dever – e não faculdade – de expedir determinação para o exato cumprimento da lei. Por essa razão, mesmo que a área técnica descreva em detalhes uma irregularidade, porém deixe de fazer menção expressa à necessidade de correção, permanece o dever legal do Plenário do TCEES de expedir a correspondente determinação, desde que o equívoco seja detectado a tempo por qualquer conselheiro ou membro do Ministério Público de Contas. Ademais, seria no mínimo estranho imaginar que o órgão responsável pela fiscalização das finanças públicas detectou uma irregularidade, porém deixou de promover as medidas necessárias à sua correção.

2.4.1.4 Do argumento de que as Determinações propostas pelo Ministério Público de Contas no subitem 3.1.1, alíneas “f” e “g”, do Parecer PPJC 3684/2015 foram acolhidas apenas como Recomendação em razão de não constar nos autos a confirmação de ocorrência da ilegalidade prevista nos art. 48 e 49 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)

Por meio do Parecer PPJC 3684/2015, o Ministério Público de Contas pugnou pela expedição de Determinação ao Poder Executivo estadual nos seguintes termos:

- f) Que passe a disponibilizar, por meio do portal da transparência do governo do Estado, dados consolidados de todas as receitas e despesas de todos os Poderes do Estado, conforme determinam os art. 48 e 48-A da Lei Complementar nº 101/2000, [...], regulamentados pelo Decreto Federal nº 7.185/2010, especialmente seu art. 4º, e demais normas aplicáveis;

g) Que passe a disponibilizar no portal da transparência do governo do Estado a íntegra dos documentos que compuseram a Prestação de Contas Anual (PCA) do Governador do Estado a partir da data de envio da PCA ao Poder Legislativo, de modo a permitir o acompanhamento, por parte da sociedade, dos processos de emissão do Parecer Prévio pelo TCEES e de julgamento pelo Poder Legislativo...

No entanto, em razão de não ter identificado nos autos a confirmação da irregularidade que desafia os art. 48 e 48 da LRF, o eminente conselheiro relator Sérgio Manoel Nader Borges consignou em voto o acolhimento das referidas propostas do MPC apenas como Recomendação...

[...]

Conquanto tenham sido acolhidas como Recomendação, as mencionadas proposições ministeriais restaram ausentes no Parecer Prévio TC 50/2015, o qual contemplou apenas a Recomendação relativa ao item 3.3.4, alínea “a”, do Parecer PPJC 3684/2015, conquanto tenha se reportado, por equívoco, a outro pedido do MPC:

[...]

Por ocasião da oposição dos Embargos de Declaração TC 9974/2015, este Parquet de Contas não observou o equívoco do Tribunal de Contas em ter deixado de incluir no Parecer Prévio TC 50/2015 as Recomendações alusivas ao item 3.3.1, alíneas “f” e “g”, do Parecer PPJC 3684/2015.

Portanto, são dois os pontos a serem abordados neste tópico:

- 1) Ausência de inclusão das Recomendações no Parecer Prévio TC 50/2015; e
- 2) Não acolhimento das propostas do MPC como Determinação em razão não constar nos autos a confirmação de ocorrência da ilegalidade prevista nos art. 48 e 48-A da LRF.

...No que tange à ausência de inclusão das Recomendações no Parecer Prévio TC 50/2015 por equívoco do Tribunal de Contas, esclareça-se que os provimentos mandamentais expedidos por este órgão de controle externo, consistentes, normalmente, em obrigações de fazer ou de não fazer, não se submetem à preclusão, podendo ser expedidas de ofício sem a necessidade de provocação externa em qualquer momento do rito processual, uma vez que decorre logicamente da constatação de uma falha que “deve ser corrigida”, no caso de Determinação, ou de um procedimento que “pode ser melhorado”, na hipótese de cabimento de Recomendação.

Desse modo, o fato de as Recomendações constantes no item 3.1.1, alíneas “f” e “g”, do Parecer PPJC 3684/2015, terem sido devidamente acolhidas pelo Plenário do TCEES nos termos do voto conselheiro relator, porém deixado de figurar nos Pareceres Prévio TC 50/2015 e TC 7/2015, não impede que sejam incluídas por ocasião do Parecer Prévio a ser emitido em razão deste Recurso de Reconsideração, independentemente do sentido da deliberação plenária (provimento total ou parcial do recurso, não provimento etc.).

... em relação ao não acolhimento das propostas do MPC (item 3.1.1, alíneas “f” e “g”), especificamente como Determinação, em razão não constar nos autos a confirmação de ocorrência da ilegalidade prevista nos art. 48 e 49 da LRF, cumpre fazer os seguintes esclarecimentos.

2.4.1.4.1 Da determinação contida na alínea “f” do item 3.1.1 Parecer PPC3 684/2015:

[...]

Ocorre que este Parquet de contas não localizou no Relatório Técnico das Contas do Governador [...] qualquer menção ao cumprimento do procedimento descrito no anexo 11 da Instrução Normativa IN 28/2013, que tem como objetivo “*avaliar se foi objeto de divulgação, em tempo real, de informações pormenorizadas da execução orçamentária e financeira, observadas as disposições contidas no artigo 48-A da LRF*”.

[...]

Comparando-se o teor do Decreto federal 7.185/2010 com o respectivo tópico do Relatório Técnico de Análise e Avaliação dos Procedimentos Relativos aos Pontos de Controle do Anexo 11 da Instrução Normativa IN 28/2015, verifica-se de plano que o Poder Executivo descumpra a exigência contida no art. 4º, inciso I, pois não disponibiliza ao cidadão informações de todos os Poderes e órgãos do ente da Federação de modo consolidado, mas tão-somente os dados do Poder Executivo

Essa informação pode ser facilmente constatada ao se acessar o Portal da Transparência do governo do Estado, no qual não contam, por exemplo, dados relativos às despesas realizadas pelos Poderes Legislativo e Judiciário, pelo Ministério Público Estadual e pelo Tribunal de Contas, conforme imagem extraída do referido portal.

Essas informações incontroversas são de natureza pública e se encontram disponíveis para consulta 24 horas por dia no portal da transparência do governo do Estado.

Portanto, a ausência de confirmação nos autos da ilegalidade apontada pelo MPC decorre da existência de falha nas metodologias científicas de análise adotadas pelo órgão de controle interno do Poder Executivo e pela Comissão Técnica de Análise das Contas do Governador,

falha essa representada pela omissão na verificação do cumprimento do art. 4º, inciso I, do Decreto federal 7.185/2010, norma regulamentadora dos art. 48 e 48-A da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Registre-se que a Lei federal 131/2009, que alterou a Lei de Responsabilidade Fiscal, estabeleceu em seus art. 73-B e 73-C o prazo de um ano para o cumprimento das determinações dispostas nos incisos II e III do parágrafo único do art. 48 e do art. 48-A da LRF:

Art. 73-C. O não atendimento, até o encerramento dos prazos previstos no art. 73-B, das determinações contidas nos incisos II e III do parágrafo único do art. 48 e no art. 48-A sujeita o ente à sanção prevista no inciso I do § 3º do art. 23

§ 3º Não alcançada a redução no prazo estabelecido, e enquanto perdurar o excesso, o ente não poderá:

I - receber transferências voluntárias

Desse modo, resta evidente a gravidade da irregularidade que está sujeitando o Estado do Espírito Santo à suspensão do recebimento de transferências voluntárias.

[...]

Em atenção à Recomendação expedida pelo TCEES por meio do Parecer Prévio TC 7/2016, a Procuradoria Geral de Justiça encaminhou a decisão do Procurador-Geral de Justiça que determinou a reunificação da gestão da folha de pagamento de todos os membros, servidores, aposentados e pensionistas do Ministério Público Estadual junto ao Instituto de Previdência dos Servidores do Estado do Espírito Santo (IPAJM), gestor único do RPPS.

[...]

Por essas razões, impõe-se a esta Corte de Contas o dever de expedir a correspondente Determinação – e não Recomendação, como consta na fundamentação do Parecer Prévio TC 50/2015, porém restou omissa em sua parte dispositiva –, incluindo-a no novo Parecer Prévio a ser lavrado em decorrência deste Recurso de Reconsideração.

2.4.1.4.2 Da determinação contida na alínea “g” do item 3.1.1 Parecer PPC 3684/2015

...a proposta de Determinação contida na alínea “g” do item 3.1.1 do Parecer PPJC 3684/2015, segundo a qual o Poder Executivo tem o dever legal de disponibilizar ao cidadão a prestação de contas anual do chefe do Poder Executivo já a partir do momento do seu envio ao Poder

Legislativo, ampara-se numa interpretação sistemática dos dispositivos constitucionais e legais que asseguram o direito fundamental de acesso a informações públicas, previsto no art. 5º, inciso XXXIII, da Constituição Federal, e regulamentado, em especial, pelos seguintes artigos da Lei federal 12.527/2011,

A partir da leitura sistemática dos dispositivos transcritos, é possível concluir que a disponibilização da prestação de contas anual do governador no portal de transparência do Poder Executivo estadual no momento do seu envio ao Poder Legislativo assegurará o pleno exercício do direito fundamental a informações públicas por parte do cidadão na medida em que, observando-se a publicidade como preceito geral e o sigilo como exceção, a divulgação de informações de interesse geral – como é o caso da prestação de contas do governador – deve ser realizada independentemente de solicitações e mediante utilização dos meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação, de modo a fomentar não só o desenvolvimento da cultura da transparência pública, mas também – e principalmente – do controle social da administração pública. Lei de Acesso à Informação (LAI)...

Portanto, à luz de uma interpretação sistemática dos citados dispositivos da Constituição Federal e da Lei de Acesso à Informação (LAI), deve esta Corte de Contas expedir Determinação ao Poder Executivo estadual para que passe a disponibilizar, em seu portal de transparência, a íntegra da documentação que compôs a prestação de contas anual do governador do Estado já a partir do momento do seu envio ao Poder Legislativo, sob pena de que qualquer tentativa de se privar a sociedade do conhecimento prévio dos dados primários que subsidiam a emissão do Parecer Prévio por parte do Tribunal de Contas [...] o controle institucional realizado pelos Tribunais de Contas não substitui nem elimina a necessidade do controle social.

2.4.2 Do Descumprimento do percentual mínimo constitucional de 25% em Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE)

A primeira razão para a emissão de Parecer Prévio contrário à aprovação da prestação de contas do governador decorre do descumprimento do percentual mínimo constitucional de 25% em despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE).

Ao aperfeiçoar sua metodologia de análise das despesas com MDE no exercício de 2014, o Ministério Público de Contas identificou a utilização indevida de R\$ 531.284.714,02 [...] para complementação da folha de pagamento de benefícios previdenciários de servidores inativos e pensionistas.

Diante da gravidade do fato, até então não identificada por este órgão ministerial, fora protocolizado Requerimento em 07/05/2015, antes, portanto, do protocolo da prestação de

contas anual do governador no TCEES, ocorrido em 20/05/2015, pedindo a inclusão de ponto para análise por parte da Comissão Técnica das Contas do Governador.

O pleito do MPC foi autuado como “Outros Assuntos” sob o nº TC 6099/2015, cujos fundamentos inseridos no item “2 Função Educação”, os quais não foram analisados pela Comissão Técnica das Contas do Governador pelas razões já expostas neste recurso, passam a integrar o presente expediente recursal.

[...]

Em 09/06/2015, o Requerimento do MPC recebeu a Manifestação Técnica Preliminar MTP 438/2015 com a seguinte proposta de encaminhamento:

3. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Ante o exposto, impõe-se submeter à consideração superior a seguinte proposta de encaminhamento:

a) Cientificar o Ministério Público Especial de Contas que os temas “Previdência Social do Estado” e “Aplicações Constitucionais mínimas na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino” constituem objetos de análise e abordagem na Prestação de Contas Anual do Governador do Estado, relativas ao exercício financeiro de 2014, protocolizada nesta Corte em 19.05.2015 e autuada sob o processo TC-6.016/2015, abalizadas pelas normas constitucionais e legais vigentes aplicáveis a cada objeto analisado, inclusive pelos atos normativos vigentes expedidos pelo Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo;

b) De submissão à Administração do Tribunal de Contas dos pedidos que dizem respeito a:

b.1) avaliação quanto ao juízo de conveniência, oportunidade, necessidade e possibilidade de adoção de medidas administrativas para o desenvolvimento de mecanismos para viabilizar a participação popular no processo de apreciação da prestações de contas de Governadores do Estado, disponibilizando um espaço no portal do TCEES destinado acolher indicações ao longo de todo o exercício financeiro;

b.2) A pretensão de negar executoriedade a dispositivos de ato normativo vigente do próprio Tribunal de Contas, com efeito concreto e abstrato e de repercussão geral, com reflexos nos atos praticados pelos jurisdicionados no exercício financeiro encerrado (2014), com vistas a verificar a necessidade (ou não) de submissão da matéria ao Plenário desta Corte;

c) Indeferimento da proposição de inclusão de item relacionado aos indícios de movimentação indevida de créditos orçamentários entre os Fundos Previdenciário e Financeiro do Regime Próprio de Previdência (RPPS) do Estado, sob a gestão do Instituto de Previdência dos

Servidores do Estado do Espírito Santo (IPAJM), na análise consolidada das contas anuais do Governador do Estado, por representar assunto específico que pode ser examinado e apreciado nas contas anuais de gestão ou em fiscalização, observando-se o rito previsto no Regimento Interno do Tribunal para a identificação dos responsáveis;

d) A proposição de remessa do pedido de fiscalização, no Instituto de Previdência dos Servidores do Estado do Espírito Santo (IPAJM), ao juízo de admissibilidade do Relator competente.

Ocorre que a Manifestação Técnica Preliminar MTP 438/2015 foi emitida pela 9ª Secretaria de Controle Externo e não pela Comissão Técnica das Contas do Governador, conquanto tenha sido subscrita por dois integrantes da referida comissão, destacados para examinar o Requerimento do MPC fora da prestação de contas anual. Esse fato demonstra que os argumentos lançados pelo Parquet de Contas, tanto no Requerimento como no Parecer PPJC 3684/2015, ainda não foram examinados pela comissão técnica competente nos autos da prestação de contas do governador.

Por sua vez, o Parecer PPJC 3684/2015 trouxe em detalhes os procedimentos responsáveis pela subtração indevida bilionária de recursos destinados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE).

[...]

Dados atualizados extraídos do portal da transparência do governo do Estado em 10/05/2016 revelam que no exercício financeiro de 2015, primeiro ano de mandato da nova administração estadual, o Poder Executivo declarou ter gasto um total de R\$ 2.620.554.770,38 [...] com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), alcançando o percentual de 27,78% e, dessa forma, superando o percentual mínimo constitucional de 25%.

No entanto, desse valor total declarado pelo Poder Executivo, R\$ 566.869.011,71 [...] foram usados indevidamente para pagar benefícios previdenciários a aposentados e pensionistas do RPPS. Esse valor supera em R\$ 35.021.560,54 [...] o total dispendido com a mesma despesa pelo Poder Executivo no exercício anterior (R\$ 531.847.451,17).

Desse modo, excluindo-se o valor do aporte previdenciário do total de despesas com MDE declarado pelo Poder Executivo, constata-se que o percentual de despesas com MDE do Poder Executivo estadual no exercício de 2015 atingiu apenas 21,77%, ficando, portanto, muito abaixo do percentual mínimo constitucional de 25%.

Já em relação ao exercício financeiro de 2016, verifica-se que, pelo menos até 10/05/2016, foram empenhados R\$ 585.627.835,00 [...] para pagamento de benefícios previdenciários a

servidores inativos e pensionistas utilizando-se recursos destinados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE). Ao se acrescentar esse montante aos valores apurados pelo MPC nos exercícios anteriores a partir de 2009, o total de recursos subtraídos da educação estadual chega a incríveis R\$ 3.336.277.755,37...

Apenas para se ter uma ideia do ritmo de crescimento deste débito histórico com a educação capixaba, [...] entre janeiro de 2015 e maio de 2016, foram subtraídos R\$ 1.152.496.846,71 [...]. Esse valor corresponde a um aumento de 52,77% em relação ao saldo acumulado dos recursos que deixaram de ser repassados à educação entre 2009 e 2014 (R\$ 2.183.780.908,66).

...no exercício financeiro de 2015 houve o menor percentual de aplicação efetiva em MDE registrado desde 2009: apenas 21,77%. Caso seja mantida a tendência verificada no exercício de 2015, em 2016 o percentual do aporte na MDE superará pela primeira vez o percentual de despesas efetivas em MDE... [segundo intenta demonstrar em ilustração que integra a peça de recurso].

Observe-se, ainda, que a apuração dos fatos pelo MPC permite concluir que a irregularidade em exame tornou-se institucionalizada no Estado do Espírito Santo, encontrando-se permanentemente engatilhada para beneficiar qualquer pessoa que ocupe o cargo de chefe do Poder Executivo, não possuindo, portanto, relação direta com as administrações estaduais que se alternaram entre 2009 e 2016...

[...]

Esclareça-se que o início da subtração indevida de recursos da educação são anteriores à edição da Resolução TC 238/2012, iniciando-se no ano de 2009, durante a gestão do governador Paulo César Hartung Gomes (2007 a 2010 – segundo mandato), permanecendo durante toda a gestão do governador José Renato Casagrande (2011 a 2014) e continuando no início do terceiro mandato do governador Paulo César Hartung Gomes (2015 a 2018), o que demonstra que a irregularidade foi erigida à política de estado, passando a fazer parte, portanto, de forma institucionalizada, do próprio sistema de gestão de recursos públicos implantado no Estado do Espírito Santo, razão pela qual sua aplicação independe da pessoa que dela se beneficie ao ocupar o cargo de governador ou de prefeito...

Devido ao grande volume de recursos envolvidos (mais de meio bilhão de reais por ano), o próprio sistema possui seus mecanismos – nem sempre legítimos – de neutralização das ações que possam ameaçar a continuidade dessa prática tão nociva à educação pública estadual, da qual muitos se beneficiam de forma oculta por trás da complexidade das finanças públicas, usada como linguagem de dominação social sob o monopólio de poucos. Isso explica

a intranquilidade demonstrada por alguns agentes públicos e privados diante dos fatos denunciados por meio do Parecer PPJC 3684/2015 do Ministério Público de Contas.

[...]

Há evidências de que a norma editada pelo Tribunal de Contas contém vícios materiais que vão ao encontro dos interesses privados dos gestores públicos, dada a complexidade, a especificidade e a meticulosa articulação dos procedimentos contábeis, orçamentários, legislativos e de controle envolvidos na subtração indevida de recursos constitucionalmente destinados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), porém redirecionados para pagamento de servidores inativos e pensionistas do RPPS do Estado do Espírito Santo, consoante ficou demonstrado no tópico “2.2.6 Do Modus Operandi” do Parecer PPJC 3684/2015.

A própria Resolução TC 238/2012, em seu art. 21, § 4º, faz uso do mesmo termo empregado pelo Poder Executivo estadual para designar a receita fictícia concebida para custear despesa inexistente (“contribuição”), conquanto seja sabido que o RPPS do Estado do Espírito Santo não possua previsão de legal para o recebimento de aportes sob a forma de contribuição, uma vez que inexistente plano de amortização para o déficit atuarial.

Sem dúvida, a análise da aplicação da Resolução TC 238/2012 evidencia um conjunto de procedimentos contábeis, orçamentários, legislativos e de controle externo deliberadamente orquestrado no intuito de se permitir a subtração indevida anual de milhões de reais da educação pública capixaba em benefício dos gestores que se sucedem à frente do Poder Executivo estadual.

Trata-se, na realidade, de três irregularidades autônomas e independentes, porém manejadas de forma coordenada e sucessiva, a saber:

Irregularidade nº 1: IPAJM, com a anuência da Secretaria de Estado de Economia e Planejamento (Sep), cria uma receita fictícia (alíquota de contribuição patronal suplementar para amortização de déficit atuarial) para atender a uma despesa inexistente (plano de amortização do déficit atuarial) com o propósito de viabilizar sua inclusão na execução orçamentária do Poder Executivo estadual e assim poder considerar as respectivas despesas como sendo aplicações em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE);

Irregularidade nº 2: Unidades Gestoras do Poder Executivo estadual, entre elas a Secretaria de Estado da Educação (Sedu) e a Faculdade de Música do Espírito Santo (Fames), transferem orçamentariamente o aporte para cobertura de déficit financeiro do RPPS, quando o procedimento correto estabelecido pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) seria transferir o aporte extraorçamentariamente;

Irregularidade nº 3: TCEES edita e aplica a Resolução TC 238/2012, considerando a execução orçamentária do aporte para cobertura de déficit financeiro do RPPS como despesa com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE);

Portanto, qualquer uma das três irregularidades isoladamente consideradas mostra-se suficiente para tornar ilegal a consideração do aporte previdenciário como despesa com MDE – e não apenas a Resolução TC 238/2012 – e para pôr fim à subtração indevida de recursos da educação, motivo pelo qual todas constituem objeto de arguição de incidentes de prejudicado autônomos neste Recurso de Reconsideração.

O quadro [contido nos autos f. 971-974], elaborado a partir das análises empreendidas por este órgão ministerial, sintetiza a participação de todos os agentes envolvidos no iter procedimental que, voluntária ou involuntariamente, permite o descumprimento reiterado do percentual mínimo constitucional de 25% em despesas com educação mediante subtração indevida de recursos destinados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) para a cobertura indevida do déficit financeiro do RPPS do Estado do Espírito Santo.

... para que a Resolução TC 238/2012 possa resultar em benefício ao chefe do Poder Executivo estadual por ocasião da apreciação da sua prestação de contas anual, faz-se necessário que ocorra uma sucessão prévia e coordenada de complexos procedimentos contábeis, orçamentários e legislativos, sem os quais o normativo do TCEES não poderia ser aplicado, permitindo-se inferir duas hipóteses não excludentes entre si e igualmente censuráveis:

1ª Hipótese: ou a ideia de se editar uma Resolução que permitisse incluir o aporte para cobertura do déficit financeiro do RPPS como despesa com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) teve sua gênese espontânea no interior do corpo diretivo/deliberativo do TCEES;

2ª Hipótese: ou foi inoculada no órgão de controle externo pelos próprios gestores públicos fiscalizados, os quais seriam beneficiados pela Resolução a ser editada quando da apreciação de suas prestações de contas anuais por parte do TCEES e do Poder Legislativo, em detrimento da manutenção e do desenvolvimento do ensino...

...a utilização do estratagema que possibilitou a subtração indevida bilionária de verbas da educação ocasionou, por outro lado, e por óbvio, que os recursos ordinários fossem “economizados”, e destarte, “reforçassem”, inelutavelmente, o orçamento de todas as unidades gestoras estaduais dotadas constitucionalmente de autonomia financeira, uma vez que constituem a principal fonte de recursos dos Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário, bem como do Ministério Público e do próprio Tribunal de Contas - órgão responsável pela edição da Resolução TC 238/2012...

Atualmente, o total de recursos subtraídos da educação supera meio bilhão de reais por ano.

Acrescente-se que o chefe do Poder Executivo estadual [...] torna-se responsável pela escolha consciente e conveniente de ignorar – sem qualquer questionamento – os normativos federais que dispõem em sentido contrário aos §§ 4º e 5º do art. 21 da Resolução TC 238/2012, optando por adimplir com uma norma criada no intuito específico de beneficia-lo, incorrendo, juntamente com os demais responsáveis pelos procedimentos mencionados, numa variante da denominada **Teoria da Cegueira Deliberada**. Sobre essa teoria, originária do Direito Penal, porém aplicável em outros ramos do Direito, esclarece Leonardo Fernandes dos Santos em artigo intitulado “A Responsabilidade dos Pareceristas Jurídicos e a Teoria da Cegueira Deliberada”.

[...]

Esclareça-se que a disciplina jurídica primária para as despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), na que se inclui o estabelecimento de percentuais mínimos de aplicação por parte de cada ente da federação, encontra-se prevista na própria Carta da República [...] cujo adimplemento pressupõe o cumprimento das normas aplicáveis a todos os entes federados, sob pena de submeter o Estado do Espírito Santo a mais grave sanção que se pode impor a um Estado membro da Federação: a intervenção federal – por meio da Representação Interventiva junto ao Supremo Tribunal Federal, de iniciativa do Procurador-Geral da República, nos moldes do art. 36, inciso III, da Carta Maior...

[...]

... consigna-se que a proposição defendida pelo ilustre conselheiro Sérgio Aboudib Ferreira Pinto de se criar uma regra de transição objetivando estabelecer um período de adequação para o Poder Executivo passar a cumprir a Constituição Federal de 1988 se revela inconciliável ao seu recente pronunciamento no sentido da impossibilidade de se flexibilizar normativos legais e constitucionais, defendida recentemente junto ao 1º Fórum dos Prefeitos, em Guarapari – evento promovido pela Associação dos Municípios Capixabas -, mas, por óbvio, entendimento direcionado a Estado e Municípios. [Informativo Acontece – março/abril de 2016- f. 982-983].

2.4.3 Da inclusão nos Demonstrativos das Despesas com Pessoal do Poder Executivo de parte das despesas com pessoal dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e do Tribunal de Contas.

A **segunda razão** para a emissão de Parecer Prévio contrário à aprovação da prestação de contas resulta do descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), na medida em que parte das despesas com pessoal dos Poderes Legislativo, Judiciário, do Ministério Público

Estadual e do Tribunal de Contas foi irregularmente inserida no Demonstrativo da Despesa com Pessoal do Poder Executivo, possibilitando o descumprimento dos limites legais de despesa com pessoal por parte dos demais Poderes e órgãos estaduais e induzindo em erro toda a sociedade capixaba.

[...]

... Como é de praxe na análise da prestação de contas anual do governador, por ocasião da análise das despesas com pessoal o Relatório Técnico das Contas do Governador RTCG 1/2015 fez menção à base normativa utilizada em sua metodologia de cálculo dos limites de despesa com pessoal de todos os Poderes e órgãos do Estado do Espírito Santo.

[...]

A flagrante ilegalidade dessa premissa metodológica decorre do entendimento da Comissão Técnica que analisa a prestação de contas anual do governador de que as normas administrativas expedidas por esta Corte de Contas possuem caráter vinculante e insusceptível de qualquer questionamento, mesmo que os normativos do TCEES façam letra morta da legislação federal que disciplina a matéria, in casu, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

A seguir, apresentam-se os fundamentos para o presente incidente de prejudicado, extraídos do Parecer PPJC 3684/2015, emitido na prestação de contas anual do governador de 2014, bem como dos Pareceres PPJC 5218/2015, PPJC 5219/2015 e PPJC 5220/2015, emitidos, respectivamente, nos Relatórios de Gestão Fiscal (RGF) do 1º quadrimestre de 2015 do Poder Judiciário (Processo TC 6492/2015), do Ministério Público Estadual (Processo TC 6493/2015) e do Poder Legislativo (Processo TC 6269/2015), todos incluídos como anexo deste Recurso de Reconsideração [f. 986-1072].

[...]

As ilegalidades decorrentes da interpretação conjunta da Decisão TC 006/2001 com a Resolução TC 189/2003 foram detalhadas por meio de tópico comum incluído nos Pareceres PPJC 5218/2015, PPJC 5219/2015 e PPJC 5220/2015, emitidos, respectivamente, nos Relatórios de Gestão Fiscal (RGF) do 1º quadrimestre de 2015 do Poder Judiciário (Processo TC 6492/2015), do Ministério Público Estadual (Processo TC 6493/2015) e do Poder Legislativo (Processo TC 6269/2015), todos incluídos como anexos deste Recurso de Reconsideração...

[...]

Registre-se, ainda, que o descumprimento das normas da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) por parte do Poder Executivo estadual foi inclusive objeto de consideração no voto do insigne conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo, cujo Anexo 1 trouxe informações reveladoras fornecidas pela Equipe de Gestão Fiscal da 9ª Secretaria de Controle Externo em 14/04/2015, segundo a qual “*o Poder Executivo não observa a Decisão TC 006/2001 e Resolução TC 189/2003 para efeito de publicação do Demonstrativo da Despesa com Pessoal do Poder Executivo e do Demonstrativo Consolidado da Despesa com Pessoal*”:

[...]

Desse modo, diante do inequívoco descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), não resta alternativa ao Ministério Público de Contas senão reiterar os termos do Parecer PPJC 3684/2015, sob pena deste órgão ministerial assentir com irregularidade capaz de sujeitar o Estado do Espírito Santo à sanção prevista no art. 34, inciso VI, da Constituição Federal, além de permitir que a sociedade não tenha conhecimento da real situação fiscal dos Poderes e órgãos estaduais.

Depois de repassado todo esse histórico e motivação presentes na peça recursal do Ministério Público de Contas, passo aos **PEDIDOS** apresentados pelo Órgão Ministerial.

Assim, reiterando as considerações e os pedidos constantes no Parecer PPJC 3684/2015, complementados pela fundamentação trazida por meio deste Recurso de Reconsideração, o Parquet de Contas requer:

1 – Preliminarmente:

a) O sorteio de novo relator para presidir a instrução deste Recurso de Reconsideração, nos termos do art. 119 do Regimento Interno do TCEES;

b) O conhecimento dos incidentes de prejulgado arquivados pelo Ministério Público de Contas e o seu processamento nos moldes do art. 348 e seguintes do Regimento Interno do TCEES ou, caso esta Corte de Contas entenda que os incidentes de prejulgado suscitados já figurem como prejulgados deste Tribunal, seja o pleito preliminar do MPC recebido como pedido de reforma ou de revogação de prejulgados, a teor do art. 353 do Regimento Interno do TCEES;

c) O encaminhamento dos autos dos prejulgados suscitados pelo Ministério Público de Contas para análise dessas preliminares por parte da Secretaria de Controle Externo de Recursos - SecexRecursos, à qual compete, com exclusividade, a execução das atividades operacionais de

exame e instrução de processos de incidente de prejulgado, nos termos do art. 47, inciso II, do Regimento Interno do TCEES;

d) A nomeação de nova comissão técnica para análise do mérito deste Recurso de Reconsideração, nos termos do art. 119, § 2º, do Regimento Interno do TCEES, em homenagem aos princípios da imparcialidade e da isonomia que devem orientar a instrução de **todos** os processos de controle externo [...] consoante se extrai, exemplificativamente, da redação do art. 47, § 4º, do mesmo diploma normativo, segundo o qual as Instruções Técnicas Conclusivas (ITC) deverão ser elaboradas por auditor de controle externo que não tenha se manifestado na instrução do processo em etapas anteriores...

e) Com fundamento no art. 277, do Regimento Interno do TCEES890, o apensamento provisório dos Processos TC 6016/2015 (prestação de contas anual do governador de 2014), TC 6099/2015 (requerimento do MPC) e TC 9974/2015 (embargos de declaração) ao processo originado dos incidentes processuais de prejulgado suscitados pelo Ministério Público de Contas, tendo em vista o vasto acervo documental acostado a estes autos;

f) O conhecimento do incidente de uniformização de jurisprudência arguido pelo Ministério Público de Contas e o seu processamento de acordo com os art. 356 e 357 do Regimento Interno do TCEES pugnando-se pela solução da divergência no sentido de que falhas de natureza formal que representem o descumprimento de normas legais ou regulamentares sejam objeto de Determinação e não de Recomendação por parte desta Corte de Contas... (item 2.3.3);

g) A complementação da instrução processual para exame como ponto de análise da prestação de contas anual do governador de 2014 dos atos de competência privativa do chefe do Poder Executivo estadual (Decretos) responsáveis pela movimentação indevida de recursos orçamentários do Fundo Previdenciário para o Fundo Financeiro do RPPS por parte da mesma Comissão Técnica que elaborou o Relatório Técnico das Contas do Governador RTCG 1/2015, caso seja acolhido o incidente de prejulgado nº 4 suscitado pelo Ministério de Contas, cuja irregularidade inclusive já fora preliminarmente constatada pelo corpo técnico do TCEES por meio da Manifestação Técnica Preliminar MTP 438/2015, encartada ao Processo TC 6099/2015, a qual viola o art. 49, §§ 1º, 2º e 3º, da Lei Complementar Estadual nº 282/2004, o art. 43, caput, da Lei Federal nº 4.320/1964, o art. 13, § 2º, inciso III, e art. 14 da Portaria MPS nº 402/2008; o art. 21, caput e § 2º, da Portaria MPS nº 403/2008 e a Nota Técnica nº 633/2011/CCONF/SUBSECVI/STN;

h) A complementação da instrução processual para análise, por parte da Comissão Técnica de Análise das Contas do Governador, da natureza dos recursos que integram as fontes de recurso “71 – Arrecadado pelo Órgão (Exceto RPPS)” e “12 – Superávit Financeiro – Decreto 2829-R de 17/08/11”, constante no Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa do Poder Executivo, tendo em vista que o Relatório Técnico das Contas do Governador RTCG 10/2015 considerou em seu cálculo que essas fontes são formadas apenas por recursos não vinculados, conquanto a Secretaria de Estado da

Fazenda (SEFAZ), em resposta a requerimento formulado pelo Ministério Público de Contas, demonstrou que a fonte 71 contém recursos vinculados, a exemplo das multas de trânsito arrecadadas pelo Departamento Estadual de Trânsito (DETRAN), fonte 0271000002, com disponibilidade de caixa líquida de R\$ 69.091.145,14, e pelo Departamento Estadual de Estradas de Rodagem (DER), fonte 0271000009, com disponibilidade de caixa líquida de R\$ 2.725.140,80;

i) A complementação da instrução processual com o objetivo de que a Secretaria de Estado de Controle e Transparência (SECONT) possa finalizar o Relatório Técnico de Análise e Avaliação, examinando os 22 pontos de controle que deixaram de ser analisados e emitindo a conclusão ausente no parecer conclusivo remetido a esta Corte de Contas pelo órgão de controle interno do Poder Executivo, irregularidades constatadas inclusive pela Comissão Técnica do TCEES (fl. 545, 546, 598 e 599), complementação sem a qual não é possível emitir juízo de valor acerca de temas relevantes para o julgamento desta prestação de contas, a exemplo da renúncia de receitas, abertura de créditos adicionais, despesas com pessoal – temas onde foram identificadas graves irregularidades – e afetação das metas fiscais do Estado;

j) A solicitação do relatório final da CPI dos Empenhos à Assembleia Legislativa com o objetivo de subsidiar a reanálise dos fatos submetidos a esta Corte de Contas por meio deste Recurso de Reconsideração.

2) Quanto ao mérito recursal, o Ministério Público de Contas pugna e este Tribunal:

a) **O total provimento deste Recurso de Reconsideração,** alterando-se os **Pareceres Prévios TC 50/2015 e TC 7/2016** para:

i) Reformar os Pareceres Prévios TC 50/2015 e TC 7/2016 para que seja recomendada ao Poder Legislativo estadual a **rejeição da prestação de contas anual do Sr. José Renato Casagrande, referente ao exercício de 2014,** apresentada a esta Corte de Contas pelo Sr. Paulo Cesar Hartung Gomes, em razão do descumprimento do percentual mínimo constitucional de 25% em despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), ferindo o art. 212 da Constituição Federal, caso sejam acolhidos quaisquer dos seguintes incidentes de prejulgado suscitados pelo Ministério de Contas, cujas interpretações questionadas proporcionaram em 2014 a subtração indevida de R\$ 531.284.714,02 [...] dos recursos destinados à educação para pagamento de benefícios previdenciários a aposentados e pensionistas:

. **Incidente de prejulgado nº 1:** questiona a legalidade da interpretação dada pela Administração Pública estadual ao art. 49 da Lei Complementar estadual nº 282/2004, aos normativos da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), em especial à Nota Técnica nº 633/2011/CCONF/SUBSECVI/STN, e ao art. 20 da Portaria MPS 403/2008, do Ministério da Previdência Social, os quais não autorizam a criação de receita orçamentária fictícia (alíquota

de contribuição patronal suplementar) destinada a custear despesa orçamentária inexistente do RPPS (plano de amortização do déficit atuarial);

. **Incidente de prejudgado nº 2:** questiona a legalidade da interpretação dada pela Administração Pública estadual à Nota Técnica nº 633/2011/CCONF/SUBSECVI/STN, a qual não autoriza a transferência do aporte destinado à cobertura de déficit financeiro do RPPS mediante execução orçamentária;

. **Incidente de prejudgado nº 3:** questiona a legalidade da interpretação dada pelo TCEES, mediante aplicação dos §§ 4º e 5º do art. 21 da Resolução TC 238/2012, ao art. 60, inciso XII, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), ao art. 22 da Lei Federal nº 11.494/2007, ao art. 9º do Decreto Federal nº 6.253/2007, aos art. 70 e 71 da Lei Federal nº 9.394/1994, Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), bem como aos Procedimentos normatizados pela Secretaria do Tesouro Nacional por meio do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (PCASP), 5ª Edição, Parte III – Procedimentos Contábeis Específicos, item 03.01.00 FUNDEB, os quais autorizam a consideração, para fins de cômputo no percentual mínimo constitucional de 25%, apenas de despesa com servidores ativos e em efetivo exercício, não autorizando a consideração de despesas realizadas com servidores ativos em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino (art. 71, VI, da LDB), razão pela qual o aporte destinado à cobertura do déficit financeiro do RPPS, utilizado para pagamento de benefícios previdenciários a servidores inativos e pensionistas, também não pode ser considerado como despesa em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE);

ii) Reformar os Pareceres Prévios TC 50/2015 e TC 7/2016 para que seja recomendada ao Poder Legislativo estadual a **rejeição da prestação de contas anual do Sr. José Renato Casagrande, referente ao exercício de 2014**, apresentada a esta Corte de Contas pelo Sr. Paulo Cesar Hartung Gomes, **caso seja acolhido o incidente de prejudgado nº 5**, [...], que questiona a legalidade da interpretação conferida pelo TCEES, por meio da Decisão TC 006/2001 e da Resolução TC 189/2003, ao art. 20, inciso II, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e à metodologia de cálculo constante no Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF) da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), permitindo a inclusão indevida nos Demonstrativos das Despesas com Pessoal do Poder Executivo, integrantes dos Relatórios de Gestão Fiscal (RGF), de parte das despesas com pessoal dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e do Tribunal de Contas, especificamente o aporte para cobertura do déficit financeiro do RPPS devendo-se proceder, por conseguinte, à imediata contabilização do aporte previdenciário de cada Poder e órgão estadual nos respectivos limites de despesa com pessoal, tendo em vista o fato de o Poder Executivo estadual ter incluído indevidamente, no seu limite de despesa com pessoal, parte das despesas com pessoal dos Poderes Legislativo

e Judiciário, do Ministério Público e do Tribunal de Contas, sujeitando o Estado [...] à sanção prevista no art. 34, inciso VI, da Constituição Federal...

iii) Na remota hipótese de não serem conhecidos os incidentes de prejulgado nº 1, 2 e 3, reformar os Pareceres Prévios TC 50/2015 e TC 7/2016 para que, nos termos da fundamentação meritória deste Recurso de Reconsideração (subitem 2.4.2), seja recomendada ao Poder Legislativo estadual a rejeição da prestação de contas anual do Sr. José Renato Casagrande referente ao exercício de 2014, apresentada a esta Corte de Contas pelo Sr. Paulo Cesar Hartung Gomes, em razão do descumprimento do percentual mínimo constitucional de 25% em despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), ferindo o art. 212 da Constituição Federal⁹¹⁵, decorrente das seguintes irregularidades, exaustivamente abordadas na fundamentação meritória deste Recurso de Reconsideração (subitem 2.4.2) e responsáveis pelo desvio de R\$ 531.284.714,02...

. **Criação de receita orçamentária fictícia (alíquota de contribuição patronal suplementar) destinada a custear despesa orçamentária inexistente do RPPS (plano de amortização do déficit atuarial)**, violando o art. 49 da Lei Complementar estadual nº 282/2004, os normativos da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), em especial à Nota Técnica nº 633/2011/CCONF/SUBSECVI/STN, e o art. 20 da Portaria MPS 403/2008, do Ministério da Previdência Social;

. **Transferência do aporte destinado à cobertura de déficit financeiro do RPPS mediante execução orçamentária**, descumprindo o que dispõe a Nota Técnica nº 633/2011/CCONF/SUBSECVI/STN;

. **Consideração do aporte destinado à cobertura do déficit financeiro do RPPS como despesa em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE)**, mediante aplicação dos §§ 4º e 5º do art. 21 da Resolução TC 238/2012, dispositivos que afrontam o art. 60, inciso XII, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), o art. 22 da Lei Federal nº 11.494/2007, o art. 9º do Decreto Federal nº 6.253/2007, os art. 70 e 71 da Lei Federal nº 9.394/1994, bem como os Procedimentos normatizados pela Secretaria do Tesouro Nacional por meio do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (PCASP), 5ª Edição, Parte III – Procedimentos Contábeis Específicos, item 03.01.00 FUNDEB, os quais autorizam a consideração, para fins de cômputo no percentual mínimo constitucional de 25%, **apenas** de despesa com **servidores ativos e em efetivo exercício, não autorizando** a consideração de despesas realizadas **com servidores ativos em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino (art. 71, VI, da LDB)**, razão pela qual o aporte destinado à cobertura do déficit financeiro do RPPS, utilizado para pagamento de benefícios previdenciários a **servidores inativos e pensionistas**, também não pode ser considerado como despesa em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE);

iv) Na remota hipótese de não ser conhecido o incidente de prejulgado nº 5, reformar os Pareceres Prévios TC 50/2015 e TC7/2016 para que, nos termos da fundamentação meritória deste Recurso de Reconsideração (subitem 2.4.3), seja recomendada ao Poder Legislativo estadual a rejeição da prestação de contas anual do Sr. José Renato Casagrande, referente ao exercício de 2014, em razão da inclusão indevida nos Demonstrativos das Despesas com Pessoal do Poder Executivo, integrantes dos Relatórios de Gestão Fiscal (RGF), de parte das despesas com pessoal dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e do Tribunal de Contas, especificamente o aporte para cobertura do déficit financeiro RPPS, procedimento que afronta diretamente o art. 20, inciso II, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e a metodologia de cálculo constante no Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF) da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), além dos art. 54 e 55, inciso I, alínea “a”, da LRF...

v) Com fundamento no incidente de uniformização de jurisprudência suscitado pelo Ministério Público de Contas, o qual propõe uma interpretação sistemática do art. 132, inciso II, do art. 207, incisos IV e V, e do art. 329, § 7º, todos do Regimento Interno do TCEES935, **converter para “Determinação” todas as “Recomendações”** constantes nos Pareceres Prévios TC 50/2015 e TC 7/2016 que representem o descumprimento de normas legais ou regulamentares, a exemplo da inobservância aos normativos publicados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e pelo Conselho Federal de Contabilidade (CFC), estabelecendo prazos para adimplemento;

vi) Incluir como “Determinação” as alíneas “f” e “g” do item 3.3.1 do Parecer PPJC 3684/2015 do Ministério Público de Contas, reproduzidas a seguir, **cujas proposições direcionadas ao Poder Executivo estadual restaram acolhidas pelo Relator e pelo Plenário do TCEES, porém, por equívoco do Tribunal, não foram inseridas nos Pareceres Prévios TC 50/2015 e TC 7/2015:**

. **Que passe a disponibilizar**, por meio do portal da transparência do governo do Estado, **dados consolidados de todas as receitas e despesas de todos os Poderes do Estado**, conforme determinam os art. 48 e 48-A da Lei Complementar nº 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), regulamentados pelo Decreto Federal nº 7.185/2010, especialmente seu art. 4º, inciso I (item 3.3.1, alínea “f”, do Parecer PPJC 3684/2015), sob pena de sujeitar o Estado [...] ao não recebimento de transferências voluntárias...

. **Que passe a disponibilizar**, por meio do portal da transparência do governo do Estado, **dados consolidados de todas as receitas e despesas de todos os Poderes do Estado**, conforme determinam os art. 48 e 48-A da Lei Complementar nº 101/2000 [...] Decreto Federal nº 7.185/2010, especialmente seu art. 4º, inciso I940 (item 3.3.1, alínea “f”, do Parecer PPJC 3684/2015), sob pena de sujeitar o Estado [...] ao não recebimento de transferências voluntárias, nos termos da sanção prevista nos art. 73-B, 73-C e 23, § 3º, inciso I, todos da LRF;

. **Que passe a disponibilizar** no portal da transparência do governo do Estado **a íntegra dos documentos que compuseram a Prestação de Contas Anual (PCA) do Governador** do Estado já **a partir da data de envio da PCA pelo Poder Executivo ao Poder Legislativo**, de modo a permitir o acompanhamento, por parte da sociedade, dos processos de emissão do Parecer Prévio pelo TCEES e de julgamento pelo Poder Legislativo, bem como a análise e emissão de juízo de valor por parte do cidadão acerca dos critérios utilizados pelos mencionados órgãos de controle externo (item 3.3.1, alínea “g”, do Parece PPJC 3684/2015), como forma de garantir o direito fundamental de acesso a informações públicas previsto no art. 5º, inciso XXXIII, da Constituição Federal 1988, e regulamentado pela Lei federal 12.527/2011, Lei de Acesso à Informação (LAI) em especial pelos seus art. 1º, 3º, 4º, 5º, 7º, 8º e 32;

vii) **Incluir Determinação ao Poder Executivo estadual** no sentido de que:

. **Promova a efetiva alteração do registro contábil do aporte previdenciário no Sistema Integrado de Gestão Financeira do Espírito Santo (Sigefes), deixando de considerá-lo como receita intraorçamentária do RPPS**, tendo em vista o descumprimento das **Decisões TC 3935/2015 e TC 4794/2015** verificado em todos os Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (RREO) publicados **a partir do 3º bimestre de 2015**, uma vez que o mencionado aporte permanece sendo contabilizado indevidamente como receita intraorçamentária no Sigefes, evidenciada por meio dos Demonstrativos do Balanço Orçamentário;

. Que, após promover a correção dos registros contábeis das despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino no SIGEFES:

. **Republique** todos os demonstrativos fiscais afetados pela alteração, integrantes dos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (RREO) e dos Relatórios de Gestão Fiscal (RGF) já divulgados em 2015;

. **Passe a publicar** os Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (RREO) e os Relatórios de Gestão Fiscal (RGF) com a correta contabilização das despesas destinadas à cobertura do déficit financeiro do RPPS;

. **Abstenha-se de incluir nos projetos das leis orçamentárias** para o exercício financeiro de 2017 e seguintes, previsão de receita destinada à "amortização de déficit atuarial", de modo a evitar que o Poder Legislativo seja induzido, uma vez mais, a inserir nas leis orçamentárias **receita fictícia para cobertura de despesa inexistente**, haja vista que os recursos recebidos pelo regime próprio de previdência social (RPPS) dos servidores do Estado do Espírito Santo, sob essa denominação, não são utilizados em plano de amortização para cobertura de déficit atuarial, mas sim para cobertura do déficit financeiro mensal do Fundo Financeiro, conforme

constatado pela Comissão Técnica (fl. 430), originário da segregação de massas realizada em 2004, pela Lei Complementar nº 282/2004;

. **Abstenha-se de incluir na execução orçamentária** das unidades gestoras dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como do Ministério Público e do Tribunal de Contas, para o exercício financeiro de 2017 e seguintes, recursos destinados à cobertura do déficit financeiro do Fundo Financeiro (aporte), porquanto os mencionados recursos devem ser transferidos diretamente ao RPPS de forma extraorçamentária - conforme registrado pela Comissão Técnica (fl. 507) -, pelo ente da federação, mediante interferência financeira, e não por meio de execução orçamentária de suas unidades gestoras;

. **Abstenha-se de incluir nos Demonstrativos das Despesas com Pessoal do Poder Executivo**, integrantes dos Relatórios de Gestão Fiscal (RGF), parte das despesas com pessoal dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e do Tribunal de Contas, especificamente o aporte para cobertura do déficit financeiro do RPPS, por ferir os art. no art. 20, inciso II, 54 e 55, inciso I, alínea “a”, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), e ensejar, eventualmente, que os demais Poderes e órgãos incorram em descumprimento dos limites de despesas com pessoal previstos na LRF;

. Para o exercício financeiro de 2017, **acrescente ao percentual mínimo constitucional de 25% em despesas com MDE** os percentuais que deixaram de ser aplicados em 2014 (1,41%), em 2015 (3,23%) e em 2016 (exercício não encerrado), sem prejuízo das repercussões legais pelo descumprimento do art. 212 da Constituição Federal;

Por fim, com o intuito de estimular a participação social no exercício do controle externo, **requer** a este Tribunal de Contas que:

a) **Desenvolva mecanismos para oportunizar ao cidadão capixaba a possibilidade de indicar pontos para análise técnica por ocasião da apreciação da prestação de contas do Governador do Estado**, sugerindo-se, para tanto, a disponibilização de espaço no portal do TCEES destinado a colher indicações ao longo de todo o exercício financeiro em exame que possam subsidiar o escopo da análise empreendida pela Comissão Técnica de Análise das Contas o Governador (item a, III, c, do Requerimento do MPC, autuado como Processo TC 6099/2015);

b) Na apreciação da prestação de contas anual do Governador, **considere o descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), ou de qualquer outra norma federal, como fator determinante para a possível rejeição das contas ou para a expedição de “determinação”** – e não apenas de “recomendação” –, de modo a evitar que o descumprimento reiterado da legislação federal se perenize no Estado [...], a exemplo da inobservância dos art. 48, parágrafo único, inciso II, e 48-A, inciso I, da LRF, aferidos pela

Comissão Técnica nas prestações de contas do Governador nos exercícios de 2013 e de 2014, registrados respectivamente no Relatório Técnico das Contas do Governador [...] – RTCG 01/2014 (fl. 380 do Processo TC 3068/2014) e no Relatório Técnico das Contas do Governador do Estado do Espírito Santo – RTCG 01/2015 (fl. 565), *verbis*:

RTCG 01/2014 (Contas de 2013)

. **Seja dada total transparência, inclusive por meio eletrônico**, às informações que dão suporte ao demonstrativo previsto no art. 4º, § 2º, V, da LRF (Demonstrativo VII - Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita), notadamente quanto à relação dos beneficiários da renúncia de receita, por setor, com o valor do benefício a que cada um tem direito, cumprindo o disposto nos arts. 48, § único, II, e 48-A, I, da LRF.

RTCG 01/2015 (Contas de 2014)

. **Recomenda-se**, ainda, 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.

2 – DA FUNDAMENTAÇÃO

Irresignado com a Decisão deste Tribunal de Contas que aprovou Parecer Prévio TC 50/2015, prolatado na Prestação de Contas Anual do exercício 2014 (TC 6016/2015), integrado pelo Parecer Prévio TC 7/2016, proferido nos Embargos de Declaração (9974/2015), com os quais o TCEES recomenda à Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo (ALES) a aprovação sem ressalvas da Prestação de Contas Anual de 2014 do GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO, sob a responsabilidade do então Chefe do Poder Executivo, Sr. José Renato Casagrande, o Ministério Público de Contas ingressou com Recurso de Reconsideração, protocolizado no Núcleo de Controle de Documentos – NCD em 30 de maio de 2016.

Segundo informou a SGS no Despacho 16479/2016-7, foram os autos do processo TC 9974/2015 entregues com vista pessoal ao Ministério Público de Contas, conforme dispõe o artigo 66, inciso V, da Lei Complementar Estadual n. 621/2012, para ciência do Parecer Prévio TC 7/2016, no dia 16.03.2016.

Ainda conforme o mesmo Despacho da Secretaria-Geral das Sessões, considerando o disposto no art. 157 da Lei Complementar Estadual nº 621/2012, e art. 363, parágrafo único, do Regimento Interno do TCEES, **o prazo para interposição pelo MPEC de Recurso de Reconsideração em face do mencionado Parecer Prévio venceu em 16.05.2016.**

Em sua peça recursal o próprio MPC informa que recebeu os autos do processo TC 9974/2015 para ciência do Parecer Prévio 7/2016, em 15/03/2016.

De outro lado, assinala que o prazo de 60 dias para interposição do Recurso de Reconsideração por parte do Ministério Público de Contas teria sido suspenso entre os dias 14/04/2016 e 25/04/2016 por força da Decisão Plenária TC 06/2016, publicada na edição de 20/04/2016 do Diário Oficial Eletrônico do TCEES, Seção Atos do Plenário, ementada nos seguintes termos: *“Suspende os prazos para interposição de recursos pelo Ministério Público Especial de Contas entre o dia 14/04/2016 e 25/04/2016”*.

Passados três dias da interposição do Recurso, o Órgão Ministerial ingressou com petição requerendo a juntada de Nota Técnica ao Recurso de Reconsideração TC 3842/2016, com a qual intenta demonstrar que, em virtude da interrupção do sistema e-TCEES e dos sistemas responsáveis pelo controle pela tramitação de processos do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCEES), deu-se uma paralisação que teve por objetivo permitir a implantação do novo sistema eletrônico de gestão de processos, por conta do que os prazos para fins de interposição de recursos por parte do Ministério Público de Contas (MPC) foram excepcionalmente suspensos entre os dias 14/04/2016 e 25/04/2016.

Acrescenta que a referida suspensão foi oficialmente comunicada ao MPC e aos demais setores do TCEES pela Secretaria Geral das Sessões (SGS) por meio da

Comunicação Interna (CI) nº 04165/2016-2, datada de 20/04/2016, conforme se colhe do seu inteiro teor:

TCE TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Comunicação Interna

Nº 04165/2016-2

Data: 20/04/2016 14:50:50

Assunto: Suspensão dos prazos recursais do MPEC

Origem: SGS -Secretaria-Geral das Sessões

Destino (restrita aos gestores): GAA- João Luiz, GAA - Márcia Jaccoud, GAA- Marco Antônio, GAC -Carlos Ranna, GAC - Domingos Taufner, GAC -José Antônio Pimentel, GAC - Rodrigo Chamoun, GAC- Sérgio Aboudib, GAC- Sérgio Borges, GAP, GAPC- Heron de Oliveira, GAPC -Luciano Vieira, GAPC- Luís Henrique, SEGEX, SMPC

Senhores,

Conforme Decisão Plenária TC-06/2016, disponibilizada no Diário Oficial Eletrônico de hoje, informamos que o Plenário deste Tribunal decidiu SUSPENDER, para fins de interposição de recursos, os prazos do Ministério Público Especial de Contas entre os dias 14/04/16 a 25/04/16.

Atenciosamente,

LUCIRLENE SANTOS RIBAS - Coordenadora da SGS

Aduz que “as atividades administrativas necessárias ao funcionamento do MPC dependem exclusivamente da infraestrutura de recursos humanos e materiais disponibilizados pela Corte de Contas, motivo pelo qual a interrupção dos sistemas eletrônicos do Tribunal, assim como todas as consequências dela advindas, afetam diretamente os trabalhos desenvolvidos pelo Parquet de Contas, inviabilizando, por conseguinte, o cumprimento dos prazos processuais em curso durante o período de paralização, tanto aqueles se iniciariam dentro desse período, quanto os que se findariam no aludido intervalo, hipóteses essas que se ajustam perfeitamente ao conceito de prorrogação e não ao de suspensão, conforme demonstrado adiante”.

Anota que, “devido à peculiaridade de o MPC funcionar nas dependências do Tribunal de Contas, servindo-se, inclusive, do quadro de pessoal do TCEES, as paralizações da Corte de Contas afetam diretamente o funcionamento do Parquet de Contas, a exemplo do ocorrido nos meses de março e abril de 2016 quando, por questões de segurança e de mobilidade, todos os servidores do TCEES - incluindo os colocados à disposição do MPC - foram liberados antes do final do expediente. Essas liberações foram autorizadas por meio das seguintes Comunicações Internas, reproduzidas a seguir: CI nº 02982/2016-4, de 17/03/2016, CI nº 03050/2016-1, de

18/03/2016, CI n° 03968/2016-6, de 13/04/2016, e CI n° 04012/2016-8, de 15/04/2016”:

[...] No âmbito do TCEES, por exemplo, recorda, o MPC dispõe de prazo em dobro para a interposição de recursos, consoante preconiza o art. 157 da Lei Complementar estadual 621/2012.

Alega, “no entanto, diante de circunstâncias extraordinárias que inviabilizam ou dificultam demasiadamente o exercício da atuação ministerial, notadamente nos casos de força maior, o decurso dos prazos recursais pode ser suspenso pelo período necessário ao restabelecimento da ordem, restituindo-se ao Parquet de Contas o respectivo período de suspensão, mediante seu acréscimo ao final do prazo legal”.

E acrescenta que “essa devolução de prazo ocorre de forma semelhante ao que se verifica por ocasião dos períodos de recesso, nos quais a Corte de Contas funciona apenas em sistema de plantão, nos termos do art. 59 do Regimento Interno do TCEES, não correndo os prazos processuais em razão do fenômeno jurídico da suspensão e que a possibilidade de suspensão dos prazos processuais por motivo de força maior encontra-se atualmente prevista na parte final do § 2° do art. 364 do Regimento Interno do TCEES”,. In verbis:

Art. 364. Não correm os prazos nos períodos de recesso, salvo nas hipóteses previstas em lei ou neste Regimento.

[...]

§ 2° Também não corre prazo havendo obstáculo judicial ou motivo de força maior comprovado, reconhecido pelo Tribunal.

E assevera o representante do órgão Ministerial:

Atente-se para o fato de que, pela própria natureza do conceito de "motivo de força maior", bem como em razão do tema disciplinado pelo caput do artigo em comento (suspensão dos prazos durante os períodos de recesso), a suspensão autorizada pela parte final do § 2° decorre, necessariamente, da caracterização de situação de natureza semelhante à descrita no caput (ausência de funcionamento normal do Tribunal), ensejando, naturalmente, a adoção de providência idêntica, qual seja, a suspensão do curso dos prazos processuais com a

respectiva devolução do tempo de paralização. Essa conclusão decorre da coerência lógica que, in casu, deve existir entre o caput do artigo 364 e seu aspecto complementar descrito no § 2º, conforme se extrai da definição de "parágrafo" contida no art. 11, inciso 111, alínea "c", da Lei Complementar federal 95/1998, diploma adotado como parâmetro para a redação de normas jurídicas, uma vez que o conteúdo do § 2º não enuncia uma exceção ao caput do art. 364, mas sim uma hipótese adicional, isto é, complementar, de suspensão de prazo.

E, com amparo nesses dispositivos regimentais - únicos aplicáveis à espécie – e compelido pelos motivos de força maior já mencionados, o Ministério Público de Contas solicitou à Presidência do TCEES a suspensão de todos os prazos processuais até o dia 25/04/2016 por meio da Comunicação Interna nº 04100/2016-8, datada de 19/04/2016:

TCE TRIBUNAL DE CONTAS
DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
Comunicação Interna
N.º : 04100/2016-8
Data: 19/04/2016 13:18:27
Assunto: Suspensão de prazos
Origem: SMPC- Secretaria do Ministério Público Especial de Contas
Destino (restrita ao gestor): GAP

De ordem do Exmo. Procurador-Geral do Ministério Público de Contas, Dr. Luciano Vieira.

Ao Gabinete do Exmo. Presidente do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, Dr. Sérgio Aboudib Ferreira Pinto.

Considerando a interrupção do expediente no dia 15/04/2016 (sexta-feira) devido à implantação e migração do novo Sistema de Gestão de Processos e da manifestação pública ocorrida na mesma data;

Considerando que, no dia 14/04/2016 (quarta-feira), a Secretaria-Geral das Sessões movimentou 120 (cento e vinte) processos, em sua maioria ao final do expediente, para a Secretaria-Geral do Ministério Público de Contas, sendo que quase toda demanda é para ciência com prazo recursal;

Considerando que, no dia 18/04, devido ao novo Sistema de Gestão de Processos, surgiram vários questionamentos que estão sendo resolvidos com o suporte da Secretaria de Tecnologia da Informação, impossibilitando, portanto, a movimentação dos mesmos para os Gabinetes dos Procuradores de Contas, tendo em vista a morosidade em relação à validação dos processos:
E

Considerando que nos dias 21 e 22/04/2016 (quinta e sexta-feiras) não haverá expediente neste Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo.
Solicito a suspensão de todos os prazos processuais até o dia 25/04/2016.
Vitória, 19 de abril de 2016.

Atenciosamente,

KARLA NICCO DE FREITAS
Secretária-Geral do Ministério Público de Contas

E lembra que, na sessão realizada em 19/04/2016, por meio da decisão plenária TC 06/2016, os membros do TCEES reconheceram a existência de motivo de força maior e deliberaram, à unanimidade, pelo acolhimento do pleito do MPC, determinando-se a suspensão [...] dos prazos do Ministério Público de Contas entre os dias 14/04/2016 e 25/04/2016 para fins de interposição de recursos.

O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO, no uso de suas atribuições legais, e Considerando que no dia 15 de abril do corrente houve a interrupção do e-TCEES e dos sistemas responsáveis pelo controle e tramitação de processos desta Casa, devido à implantação e migração do novo sistema eletrônico de gestão de processos;

Considerando que não haverá expediente neste Tribunal nos próximos dias 21 e 22 de abril, conforme Calendário Anual desta Corte;
Considerando o recebimento de 120 (cento e vinte) processos pela Secretaria do Ministério Público Especial de Contas, em meio a estes dois fatos;

DECIIDE o Plenário deste Tribunal de Contas, à unanimidade, em sua 12ª Sessão Plenária Ordinária, realizada no dia dezoito de abril de dois mil e dezesseis, suspender, para fins de interposição de recursos, os prazos do Ministério Público Especial de Contas entre a data do recebimento dos autos por sua Secretaria, que ocorreu no dia 14 de abril, até o dia 25 de abril do corrente.

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

Sala das Sessões, 19 de abril de 2016.

SÉRGIO ABOUOIB FERREIRA PINTO

Conselheiro Presidente

JOSÉ ANTÔNIO ALMEIDA PIMENTEL

Conselheiro Vice-Presidente

RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN

Conselheiro Corregedor

DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

Inicialmente, é indispensável lembrar que, segundo atestado pela Secretaria-Geral das Sessões, o prazo para interposição do Recurso pelo MPC, já contado em dobro, se encerrou em 16/05/2016 (Despacho 16479/2016-7).

Logo, o que pretende o Ministério Público de Contas é somar a seu prazo de sessenta dias os 12 (doze) dias de suspensão concedida na Decisão Plenária TC-6/2016, objetivando sustentar que não teria havido a perda do prazo para interposição do recurso.

Sucedede que ficou evidente que a suspensão concedida destinou-se exclusivamente aos 120 (cento e vinte) processos que foram entregues ao MPC para ciência, no dia 14/04/2016.

É nesse sentido a própria Comunicação Interna da Secretaria do Ministério Público de Contas (: 04100/2016-8), da qual se extrai o seguinte teor:

Considerando que, no dia 14/04/2016 (quarta-feira), a Secretaria-Geral das Sessões movimentou 120 (cento e vinte) processos, em sua maioria ao final do expediente, para a Secretaria-Geral do Ministério Público de Contas, sendo que quase toda demanda é para ciência com prazo recursal;

Considerando que, no dia 18/04, devido ao novo Sistema de Gestão de Processos, surgiram vários questionamentos que estão sendo resolvidos com o suporte da Secretaria de Tecnologia da Informação, impossibilitando, portanto, a movimentação dos mesmos para os Gabinetes dos Procuradores de Contas, tendo em vista a morosidade em relação à validação dos processos:

Por essa comunicação interna, nota-se que a Secretaria do MPC foi expressa ao requerer a suspensão de prazo: referia-se, como expressamente fez, aos 120 processos que foram movimentados no final do expediente do dia 14/04/2016.

Reforçou essa compreensão a Decisão Plenária TC-06/2016, quando previu taxativamente:

DECIDE:

suspender, para fins de interposição de recursos, os prazos do Ministério Público Especial de Contas entre a data do recebimento dos autos por sua Secretaria, que ocorreu no dia 14 de abril, até o dia 25 de abril do corrente.

Ou seja, a decisão do Tribunal foi no sentido de acolher a suspensão do prazo para recurso dos processos aos quais fizera menção a Secretaria do MPC, visto que o comando do *decisum* fez referência expressa que a suspensão abarcou apenas o período entre o recebimento dos autos no *Parquet* de Contas, **que ocorreu em 14 de abril**, até 25 de abril.

Ora, o processo TC 9974/2015, referente aos Embargos de Declarações, segundo informa a SGS e conforme reconhece o órgão Ministerial, já estava no Gabinete do fiscal da lei desde 15 de março de 2016. Portanto, não estava sujeito às dificuldades de tramitação que justificaram a suspensão do prazo concedida para o grupo de 120 processos remetidos ao *Parquet*, como informa sua Secretaria, em 14 de abril do ano corrente.

Examinando a Ata da 12ª Sessão Ordinária, de 19 de abril de 2016, colhe-se o seguinte pedido do Procurador Geral de Contas, Dr. Luciano Vieira:

... considerando que não haverá expediente neste Tribunal nos próximos dias 21 e 22 de abril, conforme Calendário Anual desta Corte; considerando o recebimento de 120 processos pela Secretaria do órgão ministerial desta Casa, em meio a estes dois fatos; solicitou ao Senhor Presidente a suspensão dos prazos do Ministério Público Especial de Contas destinados à interposição de recursos entre a data do recebimento dos autos por sua Secretaria, que ocorreu no dia 14 de abril, até o dia 25 de abril do corrente...

Mais vez fica evidente que o pedido do Ministério Público de Contas referia-se apenas aos 120 processos que ainda dependiam de tramitação para os Gabinetes dos Procuradores de Contas respectivos, como assinalou a Chefe da Secretaria em sua CI n. 04100/2016.

Assim, nem mesmo a extemporânea tentativa do Ministério Público de Contas, aviada em petição com a qual foi requerida a juntada da Nota Técnica contribui para superar o obstáculo da intempestividade de que padece o recurso de reconsideração sob exame.

É cediço que o recurso deve observar alguns requisitos formais, sob pena de não ser analisado. Nessa linha de compreensão, o seu julgamento é dividido em dois momentos: juízo de admissibilidade e juízo de mérito.

O juízo de admissibilidade é a primeira etapa do julgamento dos recursos, fase em que julgador analisa se recurso atende os pressupostos formais exigidos pela lei. Nesse instante processual, caso o recurso esteja de acordo com as normas, diz-se que o recurso foi conhecido ou admitido. Caso não contenha os requisitos necessários, o recurso não será conhecido, prejudicando a análise do mérito, ou seja, o recurso morre antes mesmo de ser avaliado.

Entre esses requisitos recursais estão os pressupostos intrínsecos ou subjetivos que, para a doutrina majoritária são os que se assemelham às condições da ação, a saber: legitimidade, interesse e cabimento.

De outra banda, a doutrina enumera os requisitos extrínsecos ou objetivos: o da competência, regularidade formal, inexistência de fatos modificativos ou extintivos, preparo do recurso, **tempestividade da impugnação**.

A *priori* a tempestividade recursal é o requisito que, atende a necessidade de conceder à parte, um prazo razoável para a preparação e apresentação do recurso contra a decisão insatisfatória, servindo também, como forma de consolidação da decisão judicial proferida, quando findo ou não observado o prazo recursal.²

Cada recurso, em decorrência taxatividade e da regularidade formal, tem seu prazo estipulado em lei, e a parte tem o dever de observá-lo, uma vez que o seu recurso deve ser interposto dentro do prazo fixado em lei, sob pena de ser impedido de recorrer. Para o Recurso de Reconsideração o prazo é de 30 dias, consoante o disposto no art. 164, da LC 621/2012, que, observado para o MPC o que dispõe o art. 157, assim prevê:

Art. 164 De decisão definitiva em processo de prestação ou tomada de contas, cabe recurso de reconsideração [...] dentro do prazo de trinta dias, contados na forma prevista nesta Lei Complementar.

² NOVAES, Humberto Pollyceno. **Recursos e meios de impugnação e seus principais requisitos**. Disponível em: http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=11891

O prazo processual é considerado peremptório, ou seja, uma vez a parte tenha deixado passar o momento oportuno de apresentar o seu recurso, perde-se o direito de apresentá-lo, e é nessa linha que dispõe a Lei Orgânica deste Tribunal de Contas no dispositivo que segue transposto.

Art. Art. 66 Os prazos referidos nesta Lei Complementar são peremptórios...

Para o ilustre processualista capixaba *Flávio Cheim Jorge*, a previsão de prazos peremptórios para a interposição de recursos decorre de um valor funcional do direito, que é a segurança jurídica. Estatuindo o sistema um prazo para que a decisão seja impugnada – e após o qual não é mais possível a sua revisão –, ele consolida uma determinada situação jurídica e extermina a intranquilidade das partes.³

E acresce o Professor, “para que o requisito de admissibilidade intitulado tempestividade seja preenchido, o recurso deve ser interposto dentro do prazo fixado pela lei. O escoamento *in albis* do prazo recursal acarreta a preclusão temporal”.

O Recurso em exame tem previsão nos termos dos artigos 152 a 165 da Lei Complementar Estadual n. 621/2012 e dos artigos 395 e seguintes do Regimento Interno.

No capítulo das Disposições Gerais da LC n. 621/2012, o legislador fixou no artigo Art. 162, *in verbis*:

Art. 162. O recurso, preliminarmente, não será conhecido pelo Relator, ad referendum da Câmara ou do Plenário, conforme a competência, quando a petição:

[...]

De outra parte, estabeleceu no § 2º do mesmo artigo que:

§ 2º Não será conhecido o recurso quando ausentes os pressupostos de legitimidade e tempestividade.

Na mesma linha, prevê o Regimento Interno deste Tribunal de Contas;

³ JORGE, Flávio Cheim. **Apontamentos sobre a tempestividade recursal**. 2010. publicado na Revista de Processo n. 181/2010

Art. 395. O recurso deverá revestir-se das seguintes formalidades:

II - ser apresentado dentro do respectivo prazo;

Art. 397. O recurso, liminarmente, não será conhecido pelo Relator, ad referendum da Câmara ou do Plenário, conforme a competência, quando:

IV – **for intempestivo;**

Para a doutrina processualista, a tempestividade é um pressuposto recursal extrínseco, cujo **não atendimento constitui vício insanável**, que impossibilita o conhecimento do recurso pelo órgão julgante⁴.

A tempestividade é requisito de admissibilidade do recurso que constitui matéria de ordem pública, cognoscível de ofício a qualquer tempo e grau de jurisdição.

Esse foi o entendimento adotado pelo Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do **REsp n. 992.690**, o qual o Ministro Castro Meira, na qualidade de relator, asseverou, no voto condutor do acórdão.

Corroboram esse entendimento os seguintes julgados: AgRg no RMS n. 29.509/DF, Relatora Ministra Laurita Vaz, 5ª Turma, DJe 08/03/2010; AgRg no AgRg no Ag n. 896.642/RJ, Relator Ministro Benedito Gonçalves, 1ª Turma, DJe 19/08/2009; AgRg no Ag 982.940/AM, Relator Ministro Ari Pargendler, 3ª Turma, DJe 05/12/2008; EDcl no REsp 959.404/SP, Relatora Ministra Eliana Calmon, 2ª Turma, DJe 29/10/2008; REsp 700.084/MT, Relator Ministro João Otávio de Noronha, 2ª Turma, DJ 19/12/2005; REsp 426.030/SP, Relator Ministro Francisco Peçanha Martins, 2ª Turma, DJ 05/12/2005; AgRg no Ag 446.875/SP, Relator Ministro Fernando Gonçalves, 6ª Turma, DJ 28/10/2002.

Com efeito, tendo em conta os fatos e argumentos até aqui postos e a expressa previsão do requisito da tempestividade no § 2º do art. 162 Lei Complementar n. 621/2012, e no artigo 395, II do Regimento Interno, **entendo que o Recurso de Reconsideração interposto pelo Ministério Público de Contas em face do Parecer**

⁴ FREITAS NEVES, Letícia Mota de. **A tempestividade dos recursos como matéria de ordem pública - Uma análise da jurisprudência do STJ**. 2014. Disponível em: <http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,a-tempestividade-dos-recursos-como-materia-de-ordem-publica-uma-analise-da-jurisprudencia-do-stj,50248.html>

Prévio TC 50/2015, prolatado na Prestação de Contas Anual do exercício 2014 (TC 6016/2015), integrado pelo **Parecer Prévio TC 7/2016**, proferido nos Embargos de Declaração (9974/2015), não preenche o requisito legal da tempestividade.

No mais, deixo de tratar das questões preliminares e dos incidentes propostos, visto que constituem matéria que só poderia ser enfrentada após eventual transposição do juízo de admissibilidade do expediente recursal, o que, pelas razões expostas, não é cabível no caso vertente.

3 – DISPOSITIVO

Assim, ante todo o exposto e tendo em conta a fundamentação até aqui expendida, com base no que dispõe o § 2º do art. 162 da LC n. 621/2012 e art. 395, inciso II c/c art. 397, inciso IV, do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, **VOTO** no sentido de não conhecer do presente Recurso de Reconsideração, por ausência do pressuposto da tempestividade decorrente da inobservância pelo recorrente do prazo recursal previsto no art. 164 c/c art. 157 da Lei Orgânica desta Corte de Contas.

À Secretaria-Geral das Sessões para que promova as comunicações processuais necessárias.

COMPLEMENTO DE VOTO

1 - RELATÓRIO

Trata-se, *in casu*, de Recurso de Reconsideração apresentado pelo Ministério Público de Contas, em 30 de maio de 2016, em face do **Parecer Prévio TC 50/2015**, prolatado na Prestação de Contas Anual do exercício 2014 (TC 6016/2015), integrado pelo **Parecer Prévio TC 7/2016**, proferido nos Embargos de Declaração (9974/2015), com os quais o TCEES recomenda à Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo (ALES) a **aprovação sem ressalvas da prestação de contas anual de 2014** do GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO, sob a responsabilidade do então Chefe do Poder Executivo, Sr. **José Renato Casagrande**, elaborada e apresentada pelo governo do Sr. **Paulo Cesar Hartung Gomes**, bem como expedido

recomendações ao atual Chefe do Poder Executivo estadual, Sr. **Paulo Cesar Hartung Gomes**, ao Poder Judiciário e ao **Ministério Público Estadual**.

Logo depois de receber a peça inaugural, o Gabinete da Presidência encaminhou o documental apresentado para autuação, recomendando que em seguida fossem autos enviados à SGS para sorteio do Relator (Despacho 15507/2016-3).

Na sessão 18ª Sessão Ordinária, de 31/05/2016, procedeu-se então ao sorteio que fixou este Conselheiro como Relator do feito (vide Despacho 15814/2016-1).

Recebidos os autos em meu Gabinete e após sua devida instrução, apresentei meu voto em 21 de junho de 2016, ocasião em que o Ministério Público Especial de Contas solicitou vistas dos presentes autos, o que lhe foi concedido.

Cumprido o prazo de vista, recebi os autos do presente processo ontem, dia 04/07/2016, por volta das 18h50min.

É o relatório.

2- FUNDAMENTAÇÃO

Depois de breve exame do parecer mais recente do Ministério Público de Contas, verifiquei que, além de reiterar questões de mérito que foram objeto da manifestação ministerial antecedente, suscitou suposto vício procedimental, que desde logo rechaço por entender ausente qualquer fundamento jurídico ou fático que respalde a alegação.

No primeiro instante, refiro-me à alegação de que não caberia ao Relator levar ao Plenário a apreciação do juízo de admissibilidade do recurso, visto que considera o MPC ser matéria de decisão em âmbito monocrático. Para isso, lembra o teor do art. 161, da LC n. 621/2012, que prevê:

Art. 161 .Compete ao Relator o juízo de admissibilidade como condição para o processamento do recurso.

Ora, senhores Conselheiros e senhor Procurador, não é essa a compreensão sistêmica adequada do regime jurídico dos recursos, previsto na LC 621/2012. Na

verdade, o que fixou claramente o legislador foi um procedimento para cada hipótese de juízo de conhecimento dos recursos.

Na primeira, tem-se a situação do juízo positivo (art. 161 da LC n. 621/2012), nesse caso, sim, de competência exclusiva do Relator, eis que cuida apenas de autorização para processamento e instrução do pedido recursal, quando ausente qualquer das hipóteses de extinção de plano do Recurso previstas no art. 162 e §§, da LC n. 621/2012 e no art. 397 do Regimento Interno deste Tribunal, ambos já transcritos neste voto.

O segundo modo de proceder é do juízo positivo do recurso, este sim é a hipótese de que trata o caso vertente, que subsume uma das situações previstas no art. 162 da LC n. 621/2012 e no art. 397 do Regimento Interno, eis que, conforme já demonstrado neste voto, revelou-se intempestivo o apelo apresentado pelo Parquet de Contas.

Nesses dispositivos legais, ressaltou-se de forma evidente as situações em que cabe ao Relator verificar de plano se o recurso padece dos vícios neles previstos, entre eles o da intempestividade.

Sendo o caso, a norma prevê expressamente que deve o Relator submeter sua decisão à chancela do colegiado competente, visto que a decisão envolverá juízo de extinção do feito.

Não merece prosperar também a alegação de que o processo deveria retornar ao Ministério Público de Contas antes da decisão do Relator e do Plenário, dado tratar-se de situação anômala de extinção do processo, por ausência de um requisito de admissibilidade, cujo recorrente é o próprio órgão ministerial.

Além do que, não houve no caso em exame nenhuma manifestação ou inovação por parte de jurisdicionado ou até mesmo da área técnica deste Tribunal, como previsto no § 3º do art. 321 do Regimento Interno, justamente por que se cuida aqui de situação de extinção de plano do processo, por flagrante ausência de requisito de admissibilidade do recurso, em que o Relator e Plenário apreciam e julgam diretamente o apelo, no caso presente, do MPEC.

Por derradeiro, entendo que também se revela descabida a alegação de que a Secretaria-Geral das Sessões não teria competência para informar a respeito da observância (ou não) de prazo processual, pois em simples leitura do art. 53 do Regimento Interno colhe-se que nos incisos I, II, VI e VIII estão as atribuições como adotar todas as medidas necessárias ao funcionamento do Plenário, zelar pela organização, divulgação e publicação dos atos que lhe são pertinentes (quem publica um ato que dá prazo controla o seu cumprimento), certificar o trânsito em julgado das decisões (para declarar a preclusão é preciso controlar prazo) e proceder à juntada de avisos de recebimento e contraféis (outra hipótese de controle de prazo mediante confirmação de recebimento das comunicações processuais). Logo, nenhuma dúvida remanesce sobre a possibilidade de a Secretaria-Geral das Sessões atestar o cumprimento (ou não) de prazos processuais.

3 – DISPOSITIVO

Ante o exposto e tendo em conta a fundamentação até aqui expendida, reafirmo o teor de meu voto anterior para com base no que dispõe o § 2º do art. 162 da LC n. 621/2012 e art. 395, inciso II c/c art. Art. 397, inciso IV, do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, não conhecer do presente Recurso de Reconsideração, por ausência do pressuposto da tempestividade decorrente da inobservância pelo recorrente do prazo recursal previsto no art. 164 c/c art. 157 da Lei Orgânica desta Corte de Contas.

PARECER PRÉVIO

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo TC-3842/2016, **RESOLVEM** os Srs. Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, em sessão plenária Especial realizada no dia cinco de julho de dois mil e dezesseis, à unanimidade, **não conhecer** do presente Recurso de Reconsideração, por ausência do pressuposto da tempestividade decorrente da inobservância pelo recorrente do prazo recursal previsto no art. 164 c/c o art. 157 da Lei Orgânica desta Corte,

arquivando-se os presentes autos, após o trânsito em julgado, nos termos do voto do relator, Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo.

Composição Plenária

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

Sala das Sessões, 5 de julho de 2016.

CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO

Presidente

CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

Relator

CONSELHEIRO JOSÉ ANTÔNIO ALMEIDA PIMENTEL

CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN

CONSELHEIRO SÉRGIO MANOEL NADER BORGES

CONSELHEIRO MARCO ANTONIO DA SILVA

Em substituição

Fui presente:

DR. LUCIANO VIEIRA

Procurador-geral do Ministério Público Especial de Contas

ODILSON SOUZA BARBOSA JUNIOR

Secretário-geral das Sessões