
EXCELENTÍSSIMO SENHOR CONSELHEIRO-RELATOR DO EGRÉGIO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Processo TC-3320/2020-1

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**, pelo Procurador abaixo subscrito, no uso de suas atribuições institucionais, com fulcro no art. 130 da Constituição Federal c/c art. 3º, inciso II, da Lei Complementar Estadual nº. 451/2008, manifesta-se nos seguintes termos.

Analisa-se prestação de contas anual do **GOVERNADOR DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**, relativa ao exercício financeiro de 2019, sob responsabilidade de **JOSÉ RENATO CASAGRANDE**, remetida a esse Tribunal de Contas pela Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo para fins de emissão de parecer prévio, na forma do art. 71, inciso I, da Constituição Estadual c/c arts. 1º, inciso II, e 72, §§ 1º e 2º, da Lei Complementar Estadual n. 621/2012.

A instrução do processo ficou a cargo da equipe técnica do Núcleo de Controle Externo de Avaliação e Tendências de Riscos, que baseou-se nas diversas documentações encaminhadas a essa Corte de Contas, bem como nas informações e conclusões constantes dos demais processos de acompanhamentos, auditoria, levantamentos e monitoramento que integraram o conjunto de atividades de controle externo referente às contas do exercício de 2019 prestadas pelo governador do Estado do Espírito Santo.

Assim, após a regular instrução do feito, o Núcleo de Controle Externo de Avaliação de Tendências e Risco – NATR, por meio do Relatório Técnico 0048/2020-7, sugeriu a emissão de parecer prévio favorável à aprovação das contas, bem assim a expedição de recomendações.

Ato contínuo, nos termos do art. 114 do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo - RITCEES, vieram os autos ao Ministério Público de Contas para manifestação, de competência do Procurador-Geral de Contas¹.

Pois bem.

O dever de prestar contas funda-se em preceito insculpido na Constituição Estadual, artigo 70, parágrafo único, que assim prescreve: “*Prestará contas qualquer pessoa física, jurídica ou entidade pública que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais o Estado ou os Municípios respondam, ou que, em nome destes, assumam obrigações de natureza pecuniária*”, o que é uma exigência fundamental do regime republicano e do estado democrático de direito.

O dispositivo inserido no texto da Constituição Estadual refere-se a uma norma de reprodução obrigatória, expressamente prevista no artigo 70, parágrafo único, da Constituição Federal de 1988², que consagra um dos principais deveres dos gestores públicos, qual seja o dever de prestar contas, elevado, pela Constituinte de 1988, à categoria de princípio constitucional sensível, cuja inobservância poderá resultar na drástica sanção da intervenção³, tamanha a importância do seu justo cumprimento.

Assinala-se, ainda, que o dever de prestar contas, na ordem constitucional vigente, materializa-se como um dos pilares do regime democrático, sendo um verdadeiro princípio republicano sensível e de extrema relevância, sendo incumbido aos Tribunais de Contas uma dupla função, a primeira referente à emissão de Parecer Prévio, após a análise das documentações enviadas, de modo a subsidiar o Poder Legislativo na função de julgamento das contas de governo, e a segunda, em zelar pela publicidade e transparência, de modo a viabilizar o pleno exercício do controle externo popular.

¹ Resolução n. 001, de 7 de agosto de 2017, do Colégio de Procuradores de Contas, resolve:

(...)

Art. 2º Compete ao Procurador-Geral de Contas:

(...)

b) officiar nos processos e procedimentos da Governadoria do Estado, da Assembleia Legislativa, do Tribunal de Justiça, do Tribunal de Contas, do Ministério Público e da Defensoria Pública, excetuados os feitos relativos ao registro de atos de admissão de pessoal, bem como as concessões de aposentadorias, reformas e pensões;

² Art. 70. (...) Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumam obrigações de natureza pecuniária. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

³ Intervenção da União nos Estados e no Distrito Federal, nos termos do artigo 34, inciso VII, alínea ‘d’, da Constituição Federal de 1988. Ou ainda, na intervenção dos Estados em seus Municípios, nos termos do artigo 35, inciso II, da Constituição Federal de 1988.

Nesse sentido, o dever constitucional de prestar contas, consubstanciado no presente processo de prestação de contas do governo estadual, traduz-se em instrumento de efetividade dos princípios republicano e do Estado Democrático de Direito, propiciando, para muito além do que apenas a mera publicidade das contas públicas, a transparência da gestão pública e, conseqüentemente, permitindo com maior intensidade o exercício do controle social, verdadeiro imperativo democrático e fundamental para a legitimidade das contas públicas prestadas⁴.

O controle social encontra-se umbilicalmente ligado ao dever republicano de prestação de contas, pois apenas por meio da publicidade e da transparência dos atos e gastos públicos praticados pelo governo é que a sociedade será munida das informações necessárias para que possa verdadeiramente participar das decisões políticas do Estado, exercendo um controle amplo da gestão pública, seja sobre os atos administrativos praticados, seja por melhores resultados nas políticas públicas, seja por um maior compromisso dos governantes com a coisa pública, salutar para o fortalecimento das instituições públicas.

Em sintonia com o que se acaba de afirmar, cabe ao Tribunal de Contas, no exercício de seu mister, exigir do gestor público a efetiva prestação de contas e, examinando com acuidade as informações apresentadas, emitir pronunciamento conclusivo com fundamentos em critérios estritamente técnicos, o que se faz diante do processo em questão.

Outrossim, compete ao Tribunal de Contas o inegável papel de contribuir para o exercício do controle social, sintetizando as informações sobre as contas do governo de maneira clara o suficiente para que o cidadão possa compreender e bem avaliar as ações governamentais, propiciando uma verdadeira consciência de cidadania.

A esse respeito, cumpre destacar o importante papel desempenhado pelo Painel de Controle da Macrogestão Governamental, dentro do sistema CidadES, que permite o efetivo controle social com linguagem acessível e concomitante aos atos praticados no

⁴ “Importante notar que a transparência aparece na lei como mecanismo mais amplo que o já previsto princípio da publicidade, posto que este prevê a necessidade de divulgação das ações governamentais, ao passo que aquele determina, além da divulgação, a possibilidade de compreensão do conteúdo, ou seja, a sociedade deve conhecer e entender o que está sendo divulgado”. *GUERRA, Evandro Martins. Os Controles Externo e Interno da Administração Pública e os Tribunais de Contas. Belo Horizonte: Fórum, 2003. p.91.*

exercício, antes mesmo da própria análise conclusiva sobre as contas do governo, consubstanciado na emissão de Parecer Prévio.

Dessa forma, o Administrador Público, no exercício das suas funções deve agir em conformidade com os princípios norteadores da Administração Pública, sujeitando-se à prestação de contas perante a sociedade, com vistas a garantir que os bens e rendas públicas sejam utilizados segundo sua destinação.

A titularidade do controle externo, na forma do art. 71 da Constituição Federal, pertence ao Poder Legislativo que o exercerá com o auxílio do Tribunal de Contas.

Nos termos do art. 56, inciso XI, da Constituição do Estado do Espírito Santo, compete exclusivamente à Assembleia Legislativa “*julgar as contas prestadas pelo Governador e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo*”. Ao Tribunal de Contas cabe auxiliá-la nesse mister, emitindo o respectivo parecer prévio, consoante art. 71, inciso I, da Constituição Estadual.

Na análise das contas anuais prestadas pelo Governador, verifica-se a sua conduta no exercício das funções políticas de planejamento, organização, direção e controle das políticas públicas, é dizer, as contas de governo propiciam uma avaliação “macro” das ações governamentais, que se refletem no resultado da gestão orçamentária, financeira e patrimonial do ente político, conforme se denota do seguinte julgado do Colendo Superior Tribunal de Justiça, *verbis*:

O conteúdo das contas globais prestadas pelo Chefe do Executivo é diverso do conteúdo das contas dos administradores e gestores de recurso público. As primeiras demonstram o retrato da situação das finanças da unidade federativa (União, Estados, DF e Municípios). Revelam o cumprir do orçamento, dos planos de governo, dos programas governamentais, demonstram os níveis de endividamento, o atender aos limites de gastos mínimo e máximo previstos no ordenamento para saúde, educação, gastos com pessoal. Consubstanciam-se, enfim, nos Balanços Gerais prescritos pela Lei nº. 4.320/64. Por isso, é que se submetem ao parecer prévio do Tribunal de Contas e ao julgamento pelo Parlamento (art. 71, I, c.c. 49, IX da CF/88) (RMS 11060/GO, 2ªT., Min. Rel. Laurita Vaz, 16/04/2002).

Observa-se, portanto, que se cuida de um sistema especial em que o Governador não presta as contas unicamente como chefe do Poder Executivo, mas como responsável geral pela execução orçamentária do Estado.

Segundo o § 3º do art. 105 do RITCEES a composição das contas do Governador do Estado, “*observada a legislação pertinente, consiste no Balanço Geral do Estado e nos demais documentos e informações exigidos em ato normativo do Tribunal*”.

No caso vertente, o Núcleo de Controle Externo de Avaliação de Tendências e Risco – NATR - não se limitou à análise das formalidades legais das documentações acima referidas (exame de conformidade), mas também procedeu ao exame de desempenho das contas, levando-se em consideração aspectos de eficácia, eficiência, efetividade e economicidade das ações governamentais atinando, especialmente, para as metas e prioridades definidas nas leis orçamentárias.

O relatório técnico constante dos autos fornece aos parlamentares amplos subsídios para avaliar todos os aspectos relevantes às ações governamentais efetivadas no exercício de 2019, permitindo-lhes conhecer, com profundidade, a atual situação financeira, orçamentária e patrimonial do Estado do Espírito Santo.

Em leitura ao relatório técnico, sobreleva ressaltar a questão de incluir o pagamento de proventos de inativos no conceito de gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino.

4.4.2.3 ADI 5691 (aporte da educação)

Como informado pela unidade técnica, “*o disposto no artigo 21, §§ 4º e 5º, da Resolução TC 238/2012 está sendo objeto de questionamento no Supremo Tribunal Federal (STF) na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5691/ES. Os dispositivos da Resolução TC 238/2012 incluíram as despesas com contribuição complementar destinadas a cobrir o déficit do regime próprio de previdência de servidores inativos e pensionistas originários da área da educação (aporte da educação) como despesa com manutenção e desenvolvimento de ensino, e, conseqüentemente, como despesa para fins do limite mínimo constitucional de 25%*”.

Notadamente, observa-se que referida ADI encontra-se com seu *iter procedimental* finalizado, tornando-se, destarte, madura para julgamento.

Cotejando ações similares no âmbito do Supremo Tribunal Federal, encontrou-se as ações abaixo relacionadas, que evidenciam pela procedência e, como consectário lógico,

a impossibilidade de se incluir o pagamento de proventos de inativos no conceito de gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino, sob pena de descumprimento do art. 212 da Constituição da República.

Neste contexto, calcado pelo princípio da precaução, o Estado do Espírito Santo já deve criar estudos e mecanismos que considerem a eventual procedência da ação, dada a maturidade de seu julgamento.

Pelo que se depreende das ações abaixo relacionadas, não há espaço para criar normas de transição, pois o Supremo Tribunal Federal reconheceu, em uma delas, a inconstitucionalidade com efeito *ex tunc* e aplicação imediata. Desse modo, a procedência da ação já determina ao gestor estadual que obste ***incluir o pagamento de proventos de inativos no conceito de gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino, sob pena de descumprimento do art. 212 da Constituição da República.***

As ações que se encontram em estágio mais avançado de julgamento são:

ADI 5719

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

Origem: SP – SÃO PAULO

Relator: MIN. EDSON FACHIN

Decisão: Após os votos dos Ministros Edson Fachin (Relator), Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia e Marco Aurélio, que julgavam parcialmente procedente o pedido formulado na ação direta para declarar a inconstitucionalidade formal e material do art. 26, inciso I, e reconhecer a nulidade, sem redução de texto, do art. 27 da Lei Complementar nº 1.010/2007 do Estado de São Paulo, pediu vista dos autos o Ministro Alexandre de Moraes. Falou, pelo interessado Governador do Estado de São Paulo, o Dr. Daniel Henrique Ferreira Tolentino, Procurador do Estado. Plenário, Sessão Virtual de 12.6.2020 a 19.6.2020.

- Após vista, o Min Alexandre de Moraes devolveu os autos, que estão pautados para a Sessão Virtual do dia 07.08.2020.

ADI 6049

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

Origem: GO – GOIÁS

Relator: MIN. RICARDO LEWANDOWSKI

Liminar deferida

(...) Isso posto, com fundamento nas razões acima expendidas, defiro a cautelar, ad referendum do Plenário do Supremo Tribunal Federal, para

suspender a eficácia da Lei Complementar 147/2018 do Estado de Goiás, que alterou o art. 99 da Lei Complementar estadual 26/1998. Comunique-se com urgência. Publique-se.

• Nestes autos, foi deferida medida cautelar obstando o pagamento de proventos de inativos no conceito de gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino. Atualmente, o processo encontra-se com vista à Procuradoria Geral da República para manifestação.

ACO 2799

AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA

Origem: DF – DISTRITO FEDERAL

Rel: MIN DIAS TOFFOLI

Relator do último incidente: MIN. CARMÉM LÚCIA (ACO-AgR-segundo)

A G .REG. NA AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA 2.799 DISTRITO FEDERAL

RELATORA : MIN. CÁRMEN LÚCIA

AGTE.(S): ESTADO DE ALAGOAS

PROC.(A / S)(ES): PROCURADOR -GERAL DO ESTADO DE ALAGOAS

AGDO.(A / S): UNIÃO

PROC.(A / S)(ES): ADVOGADO -GERAL DA UNIÃO

EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL NA AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA. GASTOS DOS ESTADOS COM MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DE ENSINO. INCLUSÃO DE DESPESAS COM INATIVOS NO PERCENTUAL EXIGIDO PELO ART. 212 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA: IMPOSSIBILIDADE. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO.

1. No art. 212 da Constituição da República se exige que os Estados apliquem, no mínimo, vinte e cinco por cento (25%) de sua receita resultante de impostos em manutenção e desenvolvimento do ensino.

2. Na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional se considera, para efeitos de gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino, a remuneração paga aos profissionais da educação que não estejam em desvio de função ou exercendo atividade que não contribua diretamente para o ensino.

3. Impossibilidade de se incluir o pagamento de proventos de inativos no conceito de gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino, sob pena de descumprimento do art. 212 da Constituição da República. (grifo nosso).

4. Agravo regimental ao qual se nega provimento.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Virtual do Plenário, na conformidade da ata de julgamento, por unanimidade, em **negar provimento ao agravo regimental**, nos termos do voto da Relatora. Não participou deste julgamento, por motivo de licença médica, o Ministro Celso de Mello. Sessão de 27.3.2020 a 2.4.2020.

- Acórdão transitado em julgado.

ADI 5546

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

Origem: PB – Paraíba

No 190.109/2017-AsJConst/SAJ/PGR

Relator: Ministro **Roberto Barroso**

Requerente: Procurador-Geral da República

Interessados: Governador do Estado da Paraíba / Assembleia Legislativa do Estado da Paraíba

CONSTITUCIONAL E EDUCAÇÃO. REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA. LEI 6.676/1998 DA PARAÍBA. INCLUSÃO DE SALÁRIO E ENCARGOS DE PROFESSORES INATIVOS COMO DESPESA RELATIVA À MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO. NORMA DE CARÁTER GERAL. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA DISPOR SOBRE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO. DESPESA NÃO PREVISTA NA LEI 9.394/1996. VINCULAÇÃO DE RECEITA DE IMPOSTOS PARA CUSTEIO DE DESPESA NÃO RELACIONADA ÀS EXCEÇÕES ADMITIDAS NO ART. 212, CAPUT, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA.

1. Viola diretamente o modelo constitucional de repartição de competência legislativa a lei estadual que, a pretexto de suplementar norma geral, inova o ordenamento jurídico com norma de caráter geral divergente da resultante da competência legislativa da União. Precedentes.
2. Lei posterior que dispõe integralmente sobre matéria regulada por lei anterior ab-rogando esta última (art. 2º, § 1º, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB). O art. 6º, § 1º, g, da Lei 7.348, de 24 de julho de 1985 — que considerava como despesa para manutenção e desenvolvimento do ensino os gastos com inativos —, foi revogado pela Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), que disciplinou integralmente a matéria (arts. 70 e 71).
3. Definição do que pode ou não ser considerado despesa com manutenção e desenvolvimento do ensino reclama tratamento uniforme em todo o país e deve ser regulado por lei nacional de normas gerais.
4. É inconstitucional lei estadual que disponha, fora das peculiaridades locais e de sua competência suplementar, sobre normas próprias de lei geral, por invasão de competência legislativa da União. Precedentes.
5. Inclusão de salário e encargos de professores inativos nas despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino viola a destinação constitucional específica do art. 212, caput, da CR e transgredir a cláusula de não vinculação de impostos do art. 167, IV, da Constituição da República. 6. Parecer por conhecimento da ação e procedência do pedido, com reiteração das razões da petição inicial.

- Parecer da Procuradoria-Geral da República. O processo se encontra concluso com o Min. Relator.

No que concerne a ADI 5691/ES, o processo já se encontra maduro para julgamento, tendo a Procuradoria-Geral da República lançado suas manifestações conforme se depreende abaixo:

No 38/2017-SFConst/PGR - Sistema Único nº 282.923/2017

Ação direta de inconstitucionalidade 5.691/ES

Relatora: Ministra **Rosa Weber**

Requerentes: Procuradoria-Geral da República

Interessado: Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo

CONSTITUCIONAL. REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA. RESOLUÇÕES 238/2012 E 195/2004, DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESPÍRITO SANTO. INCLUSÃO DE ENCARGOS COM INATIVOS DA ÁREA DE EDUCAÇÃO E DE DÉFICIT FINANCEIRO DE REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA. OFENSA DIRETA À CONSTITUIÇÃO. ADITAMENTO PARA INCLUSÃO DE TODO COMPLEXO NORMATIVO. POSSIBILIDADE. INVASÃO DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DA UNIÃO. VINCULAÇÃO DE RECEITA DE IMPOSTOS PARA CUSTEIO DE DESPESA NÃO RELACIONADA ÀS EXCEÇÕES ADMITIDAS NO ART. 212, CAPUT, DA CF E NO ART. 60 DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS.

1. Cabe ação direta de inconstitucionalidade contra resolução revestida de conteúdo normativo primário. Norma estadual que dispõe contrariamente ou sobre normas próprias de lei geral, usurpa competência legislativa da União e viola diretamente o modelo de repartição de competência legislativa traçado pela Constituição Federal. Precedentes.

2. Lei posterior que dispõe integralmente sobre matéria regulada por lei anterior ab-rogua esta última (art. 2º, § 1º, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB). O art. 6º, § 1º, “g”, da Lei 7.348, de 24 de julho de 1985 foi revogado pela Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional).

3. É possível o aditamento à petição inicial para incluir no objeto de ação direta de inconstitucionalidade norma integrante do mesmo complexo normativo, por ocasião do parecer da Procuradoria-Geral da República. Precedentes: ADIs 2.982- QO/CE e 3.660/MS.

4. Inclusão de encargos relativos a inativos da educação (inclusive déficit do regime próprio de previdência) nas despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino viola a destinação específica do art. 212, caput, da CF e 60 do ADCT, além de transgredir a cláusula de não vinculação de impostos do art. 167, IV, da Constituição Federal.

5. Parecer pelo conhecimento da ação, com aditamento à petição inicial do art. 17, §§ 2º e 4º, da Resolução 195/2004, do TCE/ES e, no mérito, pela procedência do pedido, nos termos da petição inicial.

Analisando as ações supra, não restam dúvidas acerca da orientação que vem sendo firmada no âmbito do Supremo Tribunal Federal. O tema é espinhoso e de suma importância, pois altera, sobremaneira, a disposição dos recursos do FUNDEB, bem como deverá ser realizada alterações no orçamento para pagamento de inativos que não seja com as verbas do de recursos da educação.

A propósito, esse também é o entendimento da Diretoria de Gestão de Fundos e Benefícios do Ministério da Educação (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação), que, por meio do **Comunicado FNDE nº 3321**, de 10 de abril de 2019, constante dos autos do Processo TC 14865/19, informou a essa Corte que os dados contidos no SIOPE (Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação), referente ao ano 2018, evidenciam a aplicação de somente 21,18% e, portanto, a ausência de cumprimento dos comandos constitucionais relacionados à aplicação dos recursos da educação (que exige um mínimo constitucional de aplicação de 25%). Como consta naqueles autos, para calcular o percentual, a Diretoria de Gestão de Fundos e Benefícios do Ministério da Educação não reconheceu, como gasto com educação, o repasse de contribuição complementar para cobertura de déficit financeiro do Regime Próprio de Previdência Social relativo aos servidores da educação.

De fato, como já mencionado, o princípio da precaução, cuja matiz é que, ainda que não se tenha o estudo científico, ou seja, o acórdão do STF, é dever do gestor se precaver e evitar que futuramente ele seja acionado pelo desrespeito à lei ou ao ato praticado, uma vez que, como frisado, com o eventual reconhecimento da inconstitucionalidade da norma dessa Corte de Contas, esta sairá imediatamente do mundo jurídico desde o seu nascedouro, não havendo espaço para normas de transição, pois os atos serão nulos.

Neste contexto, é mister que o gestor estadual já se antecipe ao desiderato final, elaborando estudos para que, como dito, em eventual declaração de inconstitucionalidade, já possua os meios para tratar o assunto com a parcimônia que o caso merece.

Destarte, é indelével a expedição de recomendação no caso *sub examine* também em relação a tal fato.

Renúncia de Receita

Consoante o Secretário de Macroavaliação Governamental (Semag) do Tribunal de Contas da União, Leonardo Albernaz, em notícia publicada no próprio sítio eletrônico

daquele Sodalício⁵, “a concessão sistemática de incentivos fiscais [...] pode estar contribuindo para agravar a atual conjuntura econômica do País, uma vez que os recursos arrecadados não são suficientes para cobrir as despesas correntes do Brasil, o que coloca o País em um círculo vicioso de endividamento. ‘A verdade é que esses recursos fazem falta e impactam, inclusive, no desequilíbrio fiscal de Estados e municípios, que têm enfrentado déficits recorrentes, causados também pelo excesso de renúncias fiscais.’”

Nesse sentido, o Secretário enfatizou que “o Tribunal defende que toda e qualquer concessão de dinheiro público deva ter o nível de transparência similar ao dos gastos do governo com as despesas diretas, as quais são submetidas anualmente ao crivo do Congresso Nacional, no processo de aprovação da Lei Orçamentária Anual (LOA)”.

Nos Pareceres Prévios sobre as Contas do Presidente dos últimos anos, o Colendo Tribunal de Contas da União registrou irregularidades, alertas e recomendações relacionadas ao descumprimento dos requisitos para a concessão de renúncia de receitas.

Aliás, o TCU emitiu parecer prévio pela aprovação com ressalvas das contas do presidente da República relativas ao exercício de 2018, ficando ali registrado que “a renúncia fiscal ainda é alta, o que pode comprometer o equilíbrio das contas públicas”, e que “*analisando mais detalhadamente a natureza dos benefícios, no caso dos gastos tributários, houve expressivo crescimento de renúncia de receitas em relação ao montante de receita arrecadada pela Receita Federal no período de 2011 (16,2%) a 2018 (21,5%)*”, o que “em termos práticos, [...] significa dizer que, em 2018, a cada R\$ 100 arrecadados pela Fazenda Nacional, R\$ 21 foram renunciados”. Outrossim, asseverou-se que “são insuficientes e quase inexistentes mecanismos que permitam avaliar se as receitas renunciadas servem ao fomento de políticas prioritárias e não afetam negativamente outras ações governamentais necessárias para equilibrar as contas públicas”.

Por sua vez, nas contas ora em análise, quanto à renúncia de receitas, o corpo técnico, no item 4.2.3 do **Relatório Técnico 00048/2020-7**, reconheceu:

b.4. Ausência da indicação, no Demonstrativo do Anexo de Metas Fiscais da LDO, das medidas de compensação para cada renúncia de receita, critérios transparentes e consistentes estabelecidos para apuração da estimativa das

⁵ Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-publica-cartilha-para-dar-visibilidade-a-sociedade-sobre-a-forma-como-o-governo-vem-gerenciando-e-aplicando-os-recursos-publicos.htm>. Acesso em: 09 jul 2020.

renúncias de receitas e para apuração das respectivas medidas de compensação, repetindo a situação dos dois anos anteriores;

b.6. Os registros contábeis da renúncia de receita decorrentes da concessão ou ampliação de incentivos ou benefícios de natureza tributária para o exercício 2019 permanecem não estando em conformidade com as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público e as orientações e manuais da Secretaria do Tesouro Nacional como aconteceu, também, nos exercícios 2017 e 2018.

Destarte, é imprescindível recomendar ao Poder Executivo que corrija tais equívocos no próximo exercício.

Nesse contexto, a par da questão posta, para não incorrer em repetições desnecessárias, o **Ministério Público de Contas** manifesta-se de acordo com a proposição da área técnica constante no **Relatório Técnico 00048/2020-7** da prestação de contas *sub examine*, pugnando que seja emitido **PARECER PRÉVIO** recomendando-se ao Legislativo Estadual a **APROVAÇÃO DAS CONTAS** do Governador do Estado do Espírito Santo, relativas ao exercício de 2019, sob a responsabilidade de **JOSÉ RENATO CASAGRANDE**, na forma do art. 80, inciso I, da LC n.º 621/2012 c/c art. 71, inciso I, da Constituição do Estado do Espírito Santo, sem prejuízo de que sejam expedidas as **recomendações** sugeridas pelo Núcleo de Controle Externo de Avaliação e Tendências de Risco – NATR – às fls. 345/349, bem como seja determinado ao Poder Executivo Estadual que divulgue amplamente, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, a prestação de contas relativa ao exercício financeiro em questão e o respectivo Parecer Prévio, na forma do art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n. 101/2000).

Ademais, requer o *parquet* de contas sejam expedidas as seguintes **recomendações** ao Poder Executivo Estadual, a serem observadas na Prestação de Contas do exercício de 2020:

1. considerando que é provável o julgamento pela procedência da ADI 5691/ES, obrigando, portanto, o Poder Executivo Estadual a adotar novo procedimento para garantir a aplicação do mínimo de 25% da receita resultante de impostos em manutenção e desenvolvimento do ensino na forma do art. 212 da Constituição da República, **excluindo-se os gastos com inativos da apuração do limite, PROMOVA estudos quanto aos impactos da possível decisão, contemplando as soluções a serem adotadas ao caso, bem como REALIZE os registros contábeis considerando as Normas de Contabilidade aplicadas ao Setor Público, inclusive DIVULGANDO tudo em notas explicativas;**

2. **INDIQUE**, no Demonstrativo do Anexo de Metas Fiscais da LDO, as medidas de compensação para cada renúncia de receita, critérios transparentes e consistentes estabelecidos para apuração da estimativa das renúncias de receitas e para apuração das respectivas medidas de compensação;

3. **ADEQUE** os registros contábeis da renúncia de receita decorrentes da concessão ou ampliação de incentivos ou benefícios de natureza tributária às Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público e às orientações e manuais da Secretaria do Tesouro Nacional.

Por derradeiro, com fulcro no inciso III do art. 41 da Lei n. 8.625/1993⁶, bem como no parágrafo único do art. 53 da LC n. 621/2012⁷, reserva-se, ainda, este *Parquet* ao direito de manifestar-se oralmente em sessão de julgamento.

Vitória/ES, 13 de julho de 2020.

LUIS HENRIQUE ANASTÁCIO DA SILVA
Procurador-Geral de Contas

⁶ Art. 41. Constituem prerrogativas dos membros do Ministério Público, no exercício de sua função, além de outras previstas na Lei Orgânica: [...] III - ter vista dos autos após distribuição às Turmas ou Câmaras e **intervir nas sessões de julgamento, para sustentação oral ou esclarecimento de matéria de fato;**

⁷ Art. 53. São partes no processo o responsável e o interessado, que poderão praticar os atos processuais diretamente ou por intermédio de procurador regularmente constituído.

Parágrafo único. O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas terá os mesmos poderes e ônus processuais do responsável e do interessado, **observadas, em todos os casos, as prerrogativas asseguradas em lei.**