



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

Processo TC-2739/2021

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.

I – RELATÓRIO

Analisa-se a prestação de contas anual do **GOVERNADOR DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**, relativa ao exercício financeiro de 2020, 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 Consolidação de Contas de Governo - NCCONTAS, a qual se baseou nas diversas documentações encaminhadas a essa Corte de Contas bem como nas informações e conclusões constantes dos demais processos de acompanhamento, auditoria, levantamento e monitoramento que integraram o conjunto de atividades de controle externo referente às contas do exercício de 2020 prestadas pelo governador do Estado do Espírito Santo.



Após analisada a mencionada documentação, o Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo - NCCONTAS, por meio do Relatório Técnico 0226/2021-4, **sugeriu a oitiva do prestador de contas para esclarecimento quanto aos apontamentos contidos nas subseções 4.3.4.1 e 4.3.15 do RT, sobrevindo, destarte, a r. Decisão TC-2360/2021 (evento 111 – Decisão 02160/2021-2).**

Devidamente citado (eventos 112 e 113), sobrevieram as manifestações e justificativas constantes do evento **116 - Resposta de Comunicação 01055/2021-7.**

Encerrando a instrução processual, foi elaborada e emitida a **Instrução Técnica Conclusiva 4277/2021-4**, propondo o seguinte encaminhamento:

11 PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Como registrado na seção anterior, propõe-se ao TCEES emissão de **Parecer Prévio com ressalvas** sobre as Contas referentes ao exercício de 2020, de responsabilidade do Excelentíssimo Senhor Governador do Estado do Espírito Santo, José Renato Casagrande; bem como, submete-se à apreciação, as demais propostas enumeradas a seguir:

11.1 DETERMINAÇÕES

Considerando que a preservação do equilíbrio financeiro e atuarial é responsabilidade do ente instituidor do regime próprio de previdência social, nos termos do art. 40 da CF/88 e art. 69 da LRF; Considerando que o governador do estado, chefe do Poder Executivo, é o responsável pela condução da política previdenciária do estado;

Considerando a competência do governador do estado, fundamentada no inciso II do art. 91 da Constituição Estadual, segundo a qual a ele compete privativamente iniciar o processo legislativo, e no art. 63, parágrafo único, IV, segundo o qual são de iniciativa privativa do governador do estado as leis que disponham sobre “*servidores públicos do Poder Executivo, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de civis, reforma e transferência de militares para a inatividade*”;

Considerando a criação de Fundo com necessidade de cobertura de insuficiência financeira permanente pelo tesouro estadual e sem estimativas de impacto para o



ES Previdência, em inobservância aos arts. 1º, §1º, 4º, § 1º, 15, 16, 17 e 21 da LRF; do art. 169, § 1º, da Constituição Federal; e à determinação expedida no item 3.2.2.2 do Parecer Prévio TC 66/2017 – Plenário referente às contas de governador do exercício de 2016 (proc. TC 3.139/2017);

Considerando o aumento expressivo do aporte do Estado para civis e militares, que, em 2020, representou o comprometimento de 17,39% da receita corrente líquida do Estado, maior percentual já atingido; Considerando a ausência de estudos de impactos da redução da alíquota de contribuição previdenciária patronal sobre o Fundo Financeiro e da extinção da alíquota de contribuição patronal para Fundo de Proteção Social dos Militares sobre a despesa com pessoal, nos termos da LRF, e o potencial risco para elevação da despesa com pessoal;

Considerando a redução do custeio do ES-Previdência sem os estudos de impacto atuariais num cenário de incertezas em relação ao alcance das metas atuariais de investimentos para o Fundo Previdenciário, em desatenção ao art. 40 da CF/88; 39 da Constituição Estadual; arts. 1º, § 1º, e 69, LRF; e arts. 57 e 64 da Portaria MF 464/2018;

Considerando a violação ao princípio da unidade gestora única de previdência, por burla a decisão proferida anteriormente pelo Tribunal, e em afronta ao art. 40, §20, da CF/88; art. 69 da LRF; e arts. 2º e 77 da LC 282/2004;

Considerando que a não observância pelo ente federativo da unidade gestora única pode resultar na não renovação do Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP), exigido para a liberação de recursos da União, e conseqüentemente em prejuízo para o Estado, nos termos do art. 1º, I a III, do Decreto 3.788/2001 e art. 9º, IV, da Lei 9.717/98;

Considerando que a não observância pelo ente federativo da unidade gestora única impacta a conformidade da execução orçamentária e financeira, podendo ensejar a modificação da opinião do Tribunal em relação às contas do governador, nos termos do art. 118, §1º, do RITCEES, bem como art. 4º, III e IV, da Res. TC 297/2016;

Considerando a necessidade de realizar a avaliação da condução da política previdenciária em busca da preservação do equilíbrio financeiro e atuarial do ente na análise das contas de governo prestadas pelo chefe do Poder Executivo estadual, nos termos da Res. Atricon 05/2018 e Res. TC 297/2016, e que a política previdenciária impacta diretamente na gestão fiscal estadual;



Considerando a necessidade de dar conhecimento ao parlamento capixaba e à sociedade sobre tais ações que apresentam risco ao equilíbrio financeiro e atuarial do ESPrevidência e às finanças do Estado;

Que sejam emitidas **DETERMINAÇÕES**, nos termos do art. 1º, inciso XVI, da Lei Complementar Estadual 621, de 8 de março de 2012, c/c o art. 329, § 7º, do Regimento Interno do TCEES (Resolução TC 261, de 4 de junho de 2013):

11.1.1 À Seger e ao IPAJM, para que instituem, **no prazo de 90 dias**, procedimentos formais em ato normativo para quantificação do impacto atuarial de alteração legal relacionada à política de pessoal do ente federativo que possa resultar em majoração potencial dos benefícios do regime próprio, inclusive prevendo fontes de custeio e medidas de equacionamento do déficit caso a proposta agrave o desequilíbrio do RPPS, nos termos do art. 40 da CF/1988, arts. 1º, §1º e 69 da LRF e art. 75 da Portaria MF 464/2018 (subseção 4.4.3);

11.1.2 À Sefaz e ao IPAJM, para que se abstenham, **no exercício financeiro de 2021 e seguintes**, de incluir o ativo do Plano na conta contábil 2.2.7.2.1.01.07 – Cobertura de Insuficiência Financeira dos benefícios concedidos, redutora das provisões matemáticas previdenciárias, a fim de se evitar a subavaliação do passivo do ente, nos termos do MCASP, Portaria MF 464/2018 e arts. 85 e 89 da Lei 4.320/64 (subseção 4.4.8.1);

11.1.3 Ao IPAJM, para que apresente, **no prazo de 90 dias**, novo estudo atuarial para o exercício de 2020, a fim de se identificar, mensurar e avaliar a perenidade das causas que deram origem ao resultado atuarial apontado, atentando para a necessidade de liquidez para fazer frente aos compromissos do plano de benefícios, indicando as maiores alterações e os prováveis motivos dos resultados da avaliação atuarial, com base no art. 40 da CF/1988, art. 69 da LRF, art. 53, § 1º, art. 67, parágrafo único e art. 70, § 1º, IV, VI, e VII da Portaria MF 464/2018 (subseções 4.4.9.1 e 4.4.9.5);

11.1.4 Ao IPAJM, para que sejam realizados estudos atuarias, **no prazo de 90 dias**, que mensurem o impacto isolado de cada legislação (LC 931/2019, LC 938/2020, LC 943/2020 e LC 945/2020) para o RPPS, considerando a alteração da estruturação atuarial e do plano de custeio do RPPS, com base no art. 40 da CF/1988, art. 69 da LRF, art. 3º, § 4º, art. 74, § 1º e 2º, da Portaria MF 464/2018 (subseções 4.4.9.1 e 4.4.9.5);



11.1.5 Ao IPAJM, para que apresente, **no prazo de 90 dias**, análise de sensibilidade em relação à alteração das principais hipóteses atuariais, mensurando os impactos sobre os resultados da avaliação atuarial, com base no art. 40 da CF/1988, art. 69 da LRF art. 1º, I da Lei 9717/1998, art. 27, parágrafo único, art. 70, § 1º, II, da Portaria MF 464/2018 (subseções 4.4.9.2 e 4.4.9.5);

11.1.6 Ao IPAJM, à SEP e à Sefaz, para que apresentem, **no prazo de 60 dias**, explicações dos motivos das divergências apuradas nas projeções dos Fundos Financeiro, Previdenciário e de Proteção Social dos Militares constantes na avaliação atuarial, em relação às receitas, despesas e resultado previdenciário executados no exercício de 2020, nos termos do art. 40 da CF/88, art. 1º, §1º e 69 da LRF (subseções 4.4.9.3 e 4.4.9.5);

11.1.7 Ao IPAJM, à SEP e à Sefaz, para que apresentem, **no prazo de 60 dias**, os motivos da redução nas projeções de resultado e aporte para o Fundo Financeiro no exercício de 2021 se comparado a 2020, nos termos do art. 40 da CF/88, art. 1º, §1º e 69 da LRF (subseções 4.4.9.4 e 4.4.9.5).

11.2 RECOMENDAÇÕES

Considerando ainda todo o arrazoado sobre os achados relativos à previdência estadual, e às demais análises referendadas nos autos.

Que sejam emitidas **RECOMENDAÇÕES**, nos termos do art. 1º, inciso XXXVI, da Lei Complementar Estadual 621/2012, c/c o art. 329, § 7º, do Regimento Interno do TCEES (Resolução TC 261/2013):

11.2.1 Ao IPAJM, para que realize acompanhamento dos eventos relacionados à pandemia, a fim de se verificar seus impactos na base de segurados do regime e seus impactos financeiros e atuariais para o ES-Previdência e também para o FPS (subseção 5.4);

11.2.2 À Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo para que exija, além dos dispositivos previstos nos arts. 16 e 17 da LRF, estudos de impacto atuarial para os processos legislativos relacionados à política de pessoal do ente federativo que possam resultar em majoração potencial dos benefícios do regime próprio, inclusive com as fontes de custeio e medidas de equacionamento do déficit caso a proposta agrave o desequilíbrio do RPPS, nos termos do art. 40 da CF/1988, arts. 1º, §1º e 69 da LRF e art. 75 da Portaria MF 464/2018 (subseção 4.4.3);



11.2.3 Ao IPAJM, para revisão do estudo de definição da taxa real de crescimento das remunerações considerando-se o histórico do crescimento salarial, por estrutura funcional e remuneratória dos segurados ativos do RPPS, ao menos dos 5 exercícios anteriores ao da realização do estudo, nos termos do art. 4º, § 1º, IV da IN SPREV 9/2018 (subseção 4.4.4);

11.2.4 À Sefaz e ao IPAJM, que informações relevantes não suficientemente evidenciadas ou que não constam nas demonstrações, assim como explicações sobre variações relevantes nas contas contábeis do subgrupo de provisões matemáticas previdenciárias, constem expressamente nas Notas Explicativas do Balanço Geral do Estado e nas demonstrações financeiras do IPAJM, com base no Princípio da Transparência e no Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público (subseção 4.4.8.1);

11.2.5 Ao Poder Judiciário do Estado do Espírito Santo, para que adote cautela na geração da despesa com pessoal, inclusive em relação aos servidores ativos, tendo em vista o cenário atual de prudência em relação ao limite da despesa com pessoal nos termos da LRF, e ainda as projeções de importante crescimento do aporte do referido Poder, ao Fundo Financeiro com base no art. 1º, § 1º, da LRF (subseção 4.5.8 e 4.5.11 deste relatório, e de forma detalhada nas subseções 8.3 e 8.6 do Anexo 3.553/2021-5 (evento 104);

11.2.6 À SESP, PCES, PMES, CBMES e Sejus, para que procedam à recomposição, com recursos ordinários, da conta específica dos royalties, fonte 107, tendo em vista a utilização de recursos em despesas vedadas pelo art. 8º da Lei Federal 7.990/1989, devendo a medida ser comprovada nas próximas prestações de contas das respectivas unidades gestoras (subseção 4.1.1.4);

11.2.7 À Sefaz, a adoção de medidas necessárias à edição de norma regulamentadora da ordem cronológica de pagamentos para as obrigações contratuais previstas na Lei de Licitações e Contratos (subseção 4.2.2);

11.2.8 À Sefaz, para no exercício de sua competência de órgão central do sistema de contabilidade estadual, em conformidade com os preceitos da NBC TSP Estrutura Conceitual (itens 3.10 a 3.16 e 5.6 a 5.13), e do MCASP 8ª Edição (itens 2.1.1 e 2.1.2), prossiga na adoção dos procedimentos necessários para normatizar os critérios de classificação para o reconhecimento e mensuração dos créditos a receber oriundos de financiamentos concedidos do Fundap, e dos créditos tributários, em especial



os inscritos em dívida ativa, considerando os diferentes potenciais de recuperabilidade, a fim de que os registros contábeis desses ativos e o correspondente ajuste para perdas espelhem a real possibilidade de recuperação econômico-financeira dos créditos (subseção 3.2.4);

11.2.9 À Sefaz, para no exercício de sua competência de órgão central do sistema de contabilidade estadual, prossiga na adoção dos procedimentos necessários para o reconhecimento e evidenciação dos créditos por competência, em observância à Estrutura Conceitual aplicada à Contabilidade do Setor Público – NBC TSP EC, Capítulo 1, item 1.1, bem como ao item 1 do Anexo Único da IN TC 36/2016 (subseção 3.2.5);

11.2.10 À Sefaz, para no exercício de sua competência de órgão central do sistema de contabilidade estadual, prossiga na adoção dos procedimentos de controles internos para assegurar que as apropriações por competência de 13º Salário e férias, bem como adote os procedimentos necessários para reconhecimento e mensuração das obrigações com fornecedores e demais Obrigações por competência, conforme dispõe a Estrutura Conceitual aplicada à Contabilidade do Setor Público – NBC TSP EC, Capítulo 1, item 1.1; c/c inciso II do art. 50 da LRF e item 4.5, Parte I, MCASP 8ª Edição, bem como aos itens 11, 13 e 14 do Anexo Único da IN TC 36/2016 (subseção 3.2.6);

11.2.11 À Sefaz, para no exercício de sua competência de órgão central do sistema de contabilidade estadual, em conjunto com a Seger, na condição de responsável em planejar, coordenar, controlar e executar as atividades de patrimônio, em conformidade com os preceitos da NBC TSP 07 (item 44), Instrução Normativa TC 36/2016 (Anexo Único - item 7), Portaria Sefaz/Secont/Seeger nº 24/2019, e do MCASP 8ª Edição (item 5.5), prossiga na adoção dos procedimentos necessários para implantação e registros dos procedimentos contábeis referentes à depreciação dos bens imóveis (subseção 3.2.7);

11.2.12 À Sefaz, para que providencie a evidenciação em Notas Explicativas das informações relacionadas aos acordos de concessão de serviços, em especial ao Contrato nº 01/98 – Concessão do Sistema Rodovia do Sol e ao Contrato s/nº - Concessão para exploração do serviço público de distribuição de gás canalizado, nos termos do item 32 da NBC TSP 05 (subseção 3.2.8);

11.2.13 Ao chefe do Poder Executivo estadual, para que apresente estimativa do impacto orçamentário-financeiro que ocasione renúncia de



receita no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes ao encaminhar projeto de lei que conceda ou amplie incentivo ou benefício de natureza tributária em cumprimento ao caput do art. 14 da LRF (subseção 4.6.1); Ao chefe do Poder Executivo estadual, para que estabeleça metodologia necessária para apurar a estimativa da renúncia decorrente de cada programa de incentivo fiscal vigente, fazendo constar a previsão na LDO e a ser considerado na elaboração da LOA, visando permitir e efetivar o controle gerencial dos programas, a fim de evitar a ocorrência de eventual desequilíbrio financeiro na execução do orçamento, bem como possibilitar o regular preenchimento do Demonstrativo de Renúncia de Receitas (DEMRE) exigido no rol de documentos que compõe a PCA do governador em cumprimento ao caput do art. 14 e do art. 4, §2º, V, ambos da LRF (subseção 4.6.2);

11.2.14 Ao chefe do Poder Executivo estadual, para que indique no encaminhamento dos projetos de lei que visem instituir ou ampliar benefício fiscal de natureza tributária que decorra em renúncia de receita se o montante do benefício foi considerado na elaboração da proposta de LOA ou se será apresentado medida de compensação ao volume de recursos que deixou de ingressar nos cofres estaduais, nos termos dos incisos I ou II do art. 14 da LRF (subseção 4.6.2).

11.3 ALERTAS

Considerando a existência de riscos às finanças do Estado e ao equilíbrio financeiro e atuarial do ES-Previdência tratados na seção 4.5 desta instrução e detalhados na seção 8 do - **Anexo 3.553/2021-5** (evento 104), sugere-se a expedição de ALERTAS ao **chefe do Poder Executivo do Estado**, bem como aos responsáveis pelas seguintes unidades gestoras:

11.3.1 À SEP, à Sefaz, ao IPAJM e à Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo, que a opção de criar o Fundo de Proteção Social dos Militares, que apresenta uma trajetória de crescimento da despesa ao longo dos anos, sob o regime de repartição simples com necessidade de aporte crescente, representa um risco de médio e longo prazos às finanças do Estado (subseções 4.5.6 e 4.5.11 deste relatório, detalhado nas subseções 8.1 e 8.6 do **Anexo 3.553/2021-5** (evento 104));

11.3.2 À SEP, Sefaz, IPAJM e Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo, que a redução da alíquota de contribuição patronal dos segurados do Fundo Financeiro (LCE 945/2020) e a instituição do Fundo de Proteção



Social dos Militares (LCE 943/2020), que não possui contribuição patronal e apresenta um cenário de aumento de despesa, possuem impacto direto no aumento do percentual da despesa total com pessoal nos termos da LRF (subseções 4.5.7 e 4.5.11 deste relatório, detalhado nas subseções 8.2 e 8.6 do **Anexo 3.553/2021-5** (evento 104);

11.3.3 À SEP, Sefaz, IPAJM e Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo, que a redução da alíquota de contribuição patronal (LCE 945/2020) dos segurados do Fundo Previdenciário, sem os devidos estudos de impacto previdenciário, apresenta-se como medida perigosa e arriscada para esse Fundo, cuja sustentabilidade pode ser prejudicada ainda no curto prazo, considerando ainda um cenário macroeconômico de incertezas que impactarão a rentabilidade dos investimentos do Fundo Previdenciário e as projeções superavaliadas do fundo de capitalização, que podem indicar uma alíquota de equilíbrio superior à atualmente em vigor (subseções 4.5.9 e 4.5.11 deste relatório, detalhado nas subseções 8.4 e 8.6 do **Anexo 3.553/2021-5** (evento 104);

11.3.4 À SEP, Sefaz, IPAJM e Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo, que a elaboração, o processamento e o pagamento da folha dos membros e magistrados pelos Poderes Judiciário e Ministério Público, conforme disposto no art. 77, §1º, da LCE 282/2004, incluído pela LCE 938/2020, que representa violação ao Princípio da Unidade Gestora Única de Previdência, nos termos do art. 40, §20, da Constituição Federal, pode resultar na não renovação do Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP) do Estado (subseções 4.5.10 e 4.5.11 deste relatório, detalhado nas subseções 8.5 e 8.6 do **Anexo 3.553/2021-5** (evento 104);

11.3.5 À SEP, Sefaz, IPAJM e Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo, que ao se realizar a elaboração, o processamento e o pagamento da folha dos membros e magistrados pelos Poderes Judiciário e Ministério Público, há impacto também na conformidade da execução orçamentária e financeira, podendo ensejar a modificação da opinião do Tribunal em relação às contas do governador, nos termos do art. 118, §1º, do RITCEES, bem como art. 4º, III e IV, da Res. TC 297/2016 (subseções 4.5.10 e 4.5.11 deste relatório, detalhado nas subseções 8.5 e 8.6 do **Anexo 3.553/2021-5** (evento 104);

11.3.6 À Semobi e ao DER-ES, para a importância do pleno cumprimento do disposto no artigo 45, da LRF, assegurando que o início de novas obras não prejudique a continuidade daquelas já iniciadas, e caso a execução



ultrapasse um exercício financeiro, observe que não poderá iniciá-las sem prévia inclusão no PPA, ou sem lei que autorize a inclusão, conforme estabelece o art. 167, § 1º, da CF (subseção 8.1).

11.4 CIÊNCIA

11.4.1 Considerando que foram identificadas inconsistências relativas à Avaliação Atuarial de 2020 (subseção 4.4.9), sugere-se dar ciência aos dirigentes e membros de Conselhos Administrativo e Fiscal, e de Comitê de Investimentos do IPAJM, especialmente diante da responsabilidade inerente à sua atuação, nos termos dos arts. 8º e 8º-A da Lei 9.717, de 27 de novembro de 1998;

11.4.2 Considerando os encaminhamentos feitos na subseção 11.1, sugere-se dar ciência aos responsáveis que o não atendimento no prazo fixado e a reincidência no descumprimento das determinações os sujeitam a multa, nos termos do artigo 389, incisos IV e VII, e § 1º, do Regimento Interno desta Corte (Resolução TC 261/2013) c/c artigo 135, incisos IV e VII, e §4º da LC Estadual 621/2012;

11.4.3 Considerando os registros trazidos aos autos, subseção 8.1, da existência de obras paralisadas, sob a responsabilidade do chefe do Poder Executivo estadual, sugere-se dar ciência à Secretaria de Controle e Transparência – Secont, para acompanhamento em apoio ao controle externo, nos termos do artigo 76, inciso IV, da Constituição Estadual.

Vieram, então, os autos ao Ministério Público de Contas para que seja emitida a manifestação de competência do Procurador-Geral de Contas, nos termos do art. 114 do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo – RITCEES¹.

II – FUNDAMENTAÇÃO FÁTICO-JURÍDICA

¹ 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) oficiar 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;



O dever de prestar contas tem fundamento no preceito insculpido no art. 70 da Constituição Estadual, 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 do Estado do Espírito Santo se refere a uma norma de reprodução obrigatória, originariamente 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 Carta Magna 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, restando 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, que tange ao zelar pela publicidade e transparência, de modo a viabilizar o pleno exercício do controle externo popular.

Neste 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

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.



controle social, verdadeiro imperativo democrático e fundamental para a legitimidade das contas públicas prestadas⁴.

O controle social se encontra 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, que permite o efetivo controle social com linguagem acessível e concomitante aos atos praticados no exercício, antes mesmo da própria análise conclusiva sobre as contas do governo, consubstanciado na emissão de Parecer Prévio.

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.



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 é verificada a sua conduta no exercício das funções políticas de planejamento, organização, direção e controle das políticas públicas.

As contas de governo propiciam uma avaliação “macro” das ações governamentais, que se reflete no resultado da gestão orçamentária, financeira e patrimonial do ente político, conforme se denota do seguinte trecho extraído de um julgado do Colendo Superior Tribunal de Justiça, *in 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 cumprimento 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 Consolidação de Contas de Governo - NCCONTAS - 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 2020, 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 atinente ao item 4.3.4.1, discorrendo-se sobre a aplicação da decisão advinda da ADI 5691/ES do STF aos presentes autos.

4.3.4.1 – Aporte da educação – ADI nº 5.691/ES

A área técnica desta Corte opinou pela emissão de Parecer Prévio Aprovando com Ressalvas as contas em apreço, indicando, ainda, determinações, alertas e cientificações a serem executadas para regularização de eventuais irregularidades de menor potencial danoso ou erros formais.

Frente a esta manifestação, **há de se divergir somente quanto à análise e ao desdobramento do item 4.3.4.1 do Relatório Técnico 226/2021** que se refere à aplicação mínima constitucional da receita resultante de impostos na manutenção e no desenvolvimento do ensino – MDE, ao passo que a área técnica, ao acolher as alegações apresentadas pelo gestor, **não se debruçou sobre a necessidade de devolução de valores que deveriam ter sido investidos na educação**. Explica-se.



O Superior Tribunal Federal, nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.691/ES, declarou a inconstitucionalidade dos §§ 4º e 5º do art. 21 da Resolução TC 238/2012, **indicando, assim, que as despesas efetivadas para cobrir o déficit financeiro de RPPS vinculado aos servidores da pasta educacional NÃO se contabiliza como recurso alocado no MDE para fins de apuração da aplicação do mínimo constitucional insculpido no art. 212 da Carta Magna.**

Esta decisão acabou por atingir as contas ora analisadas, ao passo que o Governo do Estado do Espírito Santo, no exercício de 2020, apenas alcançaria o percentual mínimo constitucional de aplicação de recursos na MDE caso se utilizasse dos parâmetros das citadas normas inconstitucionais.

De fato, o gestor aplicou R\$ 2.287.275.944,20 (dois bilhões duzentos e oitenta e sete milhões duzentos e setenta e cinco mil novecentos e quarenta e quatro reais e vinte centavos) na MDE, **compreendendo 19,46% das receitas resultantes de impostos.**

Caso fossem computados os R\$ 878.163.510,21 (oitocentos e setenta e oito milhões cento e sessenta e três mil quinhentos e dez reais e vinte e um centavos) aplicados nos moldes dos §§4º e 5º do art. 21 da Resolução 238/2012 deste e. Tribunal, **o percentual chegaria a 26,98%, respeitando-se, deste modo, o limite constitucional.**

Ocorre que não foram concedidos efeitos moduladores à decisão exarada na ADI 5.691/ES, **fato que ensejou a declaração de inconstitucionalidade das normas com efeito ex tunc** e, por conseguinte, **a compreensão de que já na presente análise está afastado o cômputo das despesas com contribuição complementar destinadas a cobrir o déficit financeiro do RPPS relativas a aposentados e pensionistas da educação como percentual aplicado na MDE.**

Assim, caso fosse efetivado indistintamente o entendimento firmado pelo STF no julgamento de Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.691/ES, as presentes contas apresentadas pelo Governador do Estado do Espírito Santo deveriam receber parecer prévio de rejeição em razão do não cumprimento da aplicação do mínimo constitucional na educação.



Não obstante, a ITC 0477/2021-4, suscitando o art. 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB⁵ em cotejo face às dificuldades encontradas pelo gestor no caso em concreto, opinou pela não aplicação, em caráter excepcional, dos efeitos da ADI ao presente processo, objetivando unicamente não rejeitar as contas por força de vício oriundo de um cenário normativo tão complexo.

Exatamente neste ponto é aberta a divergência proposta por este Procurador-Geral de Contas.

De início, concorda-se que a interpretação normativa que valoriza os princípios da boa-fé, da segurança jurídica, da razoabilidade e da proporcionalidade corrobora com a aplicação do art. 22 da LINDB para que, diante dos fatos narrados, não sejam rejeitadas as contas do Governador do Estado do Espírito Santo por força de irregularidade que estava assentada em norma emitida pelo Tribunal de Contas do Estado.

Ainda que o resultado da ADI 5.691/ES tenha sido previsto por este *parquet* de contas já em exercícios anteriores em função dos posicionamentos reiterados dos ministros do STF sobre o tema, não se pode punir o gestor por obedecer à ditame normativo expedido pela instituição que, dentro dos limites constitucionais, possui a competência regulamentar sobre a matéria em foco.

Contudo, não se pode ignorar o patente prejuízo suportado pelo sistema público de educação estadual em razão da adoção dos parâmetros inconstitucionais oriundos da Resolução 238/2012 emitida pelo TCEES.

Conforme levantamento realizado por este MPCES em documento que foi inclusive citado no voto da relatora da ADI 5.691/ES, **o Governo do Estado do Espírito Santo utilizou, no período de 2009 a julho de 2020⁶, R\$ 6,1 (seis bilhões e cem milhões de reais) que seriam recursos da educação para pagar aposentados e pensionistas originários da área.**

⁵ Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, **sem prejuízo dos direitos dos administrados.**

⁶ Além dos §§ 4º e 5º do art. 21 da Resolução 238/2012, a ADI 5.691/ES declarou inconstitucional, por arrastamento, os §§2º e 4º do art. 17 da Resolução 195/2004, que possuíam semelhante deração.



Apenas no exercício de 2020, lapso temporal ora analisado, o ente gestor, **balizando-se nos §§ 4º e 5º do art. 21 da Resolução TC 238/2012, direcionou à cobertura do déficit financeiro do RPPS relacionado aos aposentados e pensionistas da educação o montante de R\$ 878.163.510,21 (oitocentos e setenta e oito milhões cento e sessenta e três mil quinhentos e dez reais e vinte e um centavos).**

Estes valores deveriam ter sido aplicados efetivamente na manutenção e no desenvolvimento do ensino, permitindo a aquisição de material e infraestrutura escolar, a expansão do ambiente virtual através da distribuição de internet e de computadores aos alunos, o aperfeiçoamento da qualidade de ensino por meio de cursos, capacitações ou seminários com foco nos professores e a realização de ações visando a diminuição da evasão escolar que tanto cresceu no período da pandemia.

Inúmeras ações e projetos poderiam ter sido efetuados com foco na real melhoria do ensino no Estado do Espírito Santo com o valor que foi direcionado à fim diverso.

Com o julgamento da ADI 5.691/ES e a conseqüente nulidade da normativa constante da Resolução 238/2012 desde sua origem, rechaçando-se qualquer aplicação de efeito modulador, **restou concretizado que, na última década, a educação capixaba foi violentamente prejudicada pela utilização da norma regulamentadora local, havendo evidente dano às presentes e futuras gerações.**

Configuraria flagrante abuso à Carta Magna e aos direitos dos cidadãos espírito-santenses a omissão quanto à persecução destes valores que deveriam ter sido destinados à MDE do Espírito Santo.

Aqui, vale ressaltar que a própria redação do art. 22 da LINDB, ao permitir a interpretação de normas conforme as dificuldades do caso em concreto, **ressalva os direitos dos administrados**, deixando evidente que a flexibilização normativa não pode acarretar dano ao interesse público que, nesta hipótese, está consubstancializado no sistema educacional capixaba.



A adequação da ADI 5.691/ES a esta prestação de contas encontra seu limite no fato de que há efetivo dano à educação pelo descumprimento do preceito constitucional, não sendo viável a utilização da norma da LINDB para respaldar o desfalque de valores nesta área já tão prejudicada.

Portanto, com base na ADI 5.691/ES, mister exigir que o Governo do Estado do Espírito Santo devolva à pasta educacional o montante que a ela pertence na intenção de que sejam mitigados os danos oriundos da adoção dos parâmetros inconstitucionais da Resolução 238/2012.

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 na **Instrução Técnica Conclusiva 04277/2021-4** da prestação de contas sub examine, para que seja emitido **PARECER PRÉVIO** recomendando-se ao Legislativo Estadual a **APROVAÇÃO COM RESSALVA DAS CONTAS** do Governador do Estado do Espírito Santo relativas ao exercício de 2020 sob a responsabilidade de **JOSÉ RENATO CASAGRANDE**, na forma do art. 80, inciso II, da LC n.º 621/2012 c/c art. 71, inciso II, da Constituição do Estado do Espírito Santo, sem prejuízo das determinações, alertas e cientificações lá delineadas.

Complementarmente, pugna pela expedição de **determinação** ao responsável para que, **no prazo de 06 (seis) meses**, apresente a este TCEES o plano de devolução do montante de R\$ 878.163.510,21 à manutenção e desenvolvimento do ensino do Estado do Espírito Santo, referente ao *quantum* analisado nesta Prestação de Contas do exercício de 2020.

Outrossim, pugna para que sejam apurados em autos apartados o *quantum* e a forma de devolução à MDE dos montantes destinados irregularmente pelo Governo do Estado do Espírito Santo no período compreendido entre 2004⁷ e 2020.

⁷ A Suprema Corte declarou a inconstitucionalidade do art. 21, §§ 4º e 5º, da Resolução 238/2012 do TCE-ES e, por arrastamento, do art. 17, §§ 2º e 4º, da **Resolução 195/2004 do TCE-ES**.



MINISTÉRIO
PÚBLICO
DE CONTAS
ESTADO DO
ESPIRITO SANTO

Procuradoria-Geral de Contas

Ademais, com fulcro no inciso III do art. 41 da Lei n. 8.625/1993, bem como no parágrafo único do art. 53 da LC n. 621/2012, reserva-se, ainda, este Parquet ao direito de manifestar-se oralmente em sessão de julgamento.

Vitória/ES, 13 de setembro de 2021

LUIS HENRIQUE ANASTÁCIO DA SILVA

Procurador-Geral de Contas

Ministério Público de Contas do Estado do Espírito Santo
Rua José Alexandre Buaiz, 157 – Enseada do Suá - Vitória/ES
CEP 29.050-913 Fone: (27) 3334-7671