

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS CONTÁBEIS**

GABRIEL GARSCHAGEN GONÇALVES

**FLEXIBILIZAÇÕES POLÍTICAS E RUPTURAS DO PROCESSO
DEMOCRÁTICO: UMA ANÁLISE DOS PARECERES DO TCE-ES
ENTRE OS ANOS DE 2010 E 2017**

VITÓRIA-ES

2019

GABRIEL GARSCHAGEN GONÇALVES

**FLEXIBILIZAÇÕES POLÍTICAS E RUPTURAS DO PROCESSO
DEMOCRÁTICO: UMA ANÁLISE DOS PARECERES DO TCE-ES
ENTRE OS ANOS DE 2010 E 2017**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciências Contábeis do Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas da Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciências Contábeis.

Orientador: Prof. Dr. Robson Zuccolotto.

VITÓRIA-ES

2019

Ficha catalográfica disponibilizada pelo Sistema Integrado de Bibliotecas - SIBI/UFES e elaborada pelo autor

G635f Gonçalves, Gabriel Garschagen, 1990-
Flexibilizações políticas e rupturas do processo democrático:
uma análise dos pareceres do TCE-ES entre os anos de 2010 e
2017 / Gabriel Garschagen Gonçalves. - 2019.
129 f. : il.

Orientador: Robson Zuccolotto.
Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) -
Universidade Federal do Espírito Santo, Centro de Ciências
Jurídicas e Econômicas.

1. Tribunal de Contas. 2. Espírito Santo. 3. Democracia. I.
Zuccolotto, Robson. II. Universidade Federal do Espírito Santo.
Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas. III. Título.

CDU: 657

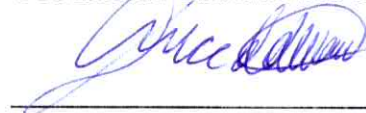
GABRIEL GARSCHAGEN GONÇALVES

**“FLEXIBILIZAÇÕES POLÍTICAS E RUPTURAS DO PROCESSO
DEMOCRÁTICO: UMA ANÁLISE DOS PARECERES DO TCE-ES ENTRE OS ANOS DE
2010 E 2017”**

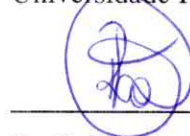
Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciências Contábeis da Universidade Federal do Espírito Santo como requisito para a obtenção do título de Mestre em Ciências Contábeis.

Vitória, 29 de março de 2019.

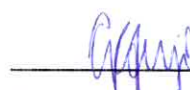
COMISSÃO EXAMINADORA



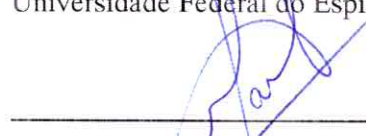
Prof. Dr. Robson Zuccolotto
Universidade Federal do Espírito Santo



Prof.ª Dr.ª Rosimeire Pimentel Gonzaga
Universidade Federal do Espírito Santo



Prof.ª Dr.ª Gilda Cardoso de Araújo
Universidade Federal do Espírito Santo



Prof. Dr. Marco Antonio Carvalho Teixeira
Fundação Getúlio Vargas

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, Arthur e Jacqueline, por todo o apoio e amor que sempre me foi dado.

À minha irmã, Bárbara, pela amizade, por me fazer rir, pelas conversas ao longo dos anos e pelas revisões que fez neste trabalho.

À minha namorada, Thaís, pelo amor, por acreditar em mim, pela paciência e por compreender a minha ausência nos últimos meses.

Ao professor Robson, que além de orientador, tornou-se um grande amigo que não me inspira apenas academicamente, mas como pessoa.

Aos amigos, em especial ao Walter, pelas conversas, orientações, inspirações, e em especial, pelo diagrama que utilizo nas considerações deste trabalho.

Aos amigos do mestrado, pelas angústias e alegrias compartilhadas no decorrer do curso.

Aos professores e funcionários da UFES, por toda a dedicação, atenção e o aprendizado compartilhado.

Aos amigos do gabinete, em especial ao Dep. Sergio Majeski, pela oportunidade que foi me dada e por ser um exemplo de ética e compromisso com a sociedade.

Por fim, não posso deixar de agradecer aos que contribuem direta ou indiretamente para a existência do ensino público federal que tive a oportunidade de ter. A estes, que talvez nunca leiam esta mensagem, meu mais sincero agradecimento e meu compromisso na luta pela ampliação das oportunidades de acesso à educação pública e de qualidade.

A democracia se fragiliza se perdemos a capacidade de discordar, a capacidade de tolerância. A democracia necessita de convivência entre os que pensam diferente, porque para pensar do mesmo jeito não é preciso uma democracia.

Pepe Mujica

RESUMO

O conceito de democracia nas sociedades modernas está intrinsecamente ligado à existência de mecanismos de controle que assegurem a prestação de contas, a transparência dos atos e a responsabilização dos governantes por suas ações e omissões. O termo contemporâneo que ilustra essa dualidade desejada de controle e responsabilização é *accountability*, sendo esta recorrentemente identificada na literatura como indicadora da qualidade democrática de um país. Como o desenho institucional vigente atribui aos Tribunais de Contas o papel de auxiliar o Poder Legislativo no controle externo das contas públicas, distorções neste processo resultarão em pouca responsabilização dos governantes, e conseqüentemente, no enfraquecimento da democracia. Nos últimos anos foram identificadas situações, sobretudo no âmbito dos julgamentos das contas anuais dos governadores do Estado do Espírito Santo, que suscitaram questionamentos quanto a uma possível atuação política da Corte de Contas estadual, colidindo frontalmente com o seu papel eminentemente técnico atribuído pelo Constituinte. Dessa forma, este trabalho se propôs a analisar os pareceres e relatórios emitidos que subsidiaram o Parecer Prévio, encaminhado ao Poder Legislativo, buscando verificar se os posicionamentos da Corte e dos demais responsáveis seguem estritamente o que é definido pelos normativos vigentes, ou, se alternativamente, são verificadas situações de flexibilização às normas, o que suscita a ocorrência de politização nesta instituição. Os resultados suportam a hipótese de uma atuação política da Corte de Contas do Estado do Espírito Santo entre os anos de 2010 e 2017 provocada, sobretudo, pela indicação de membros com forte vinculação política, e até mesmo pessoal, com os dois governadores do período (Paulo Hartung e Renato Casagrande). Ficou demonstrado que o comportamento político não se restringe à atuação dos conselheiros, sendo observado ao longo dos anos sob análise, com raríssimas exceções, o mesmo comportamento por agentes eminentemente técnicos, como procuradores do Ministério Público de Contas (MPC) e auditores do corpo instrutivo do tribunal e do controle interno do Poder Executivo, indicando a existência de um *establishment* nestas instituições. Depreende-se destes fatos que a ocorrência de flexibilizações às normas vigentes para benefício dos governadores do Estado resultou, no período analisado, na inexistência de responsabilização dos agentes políticos e, conseqüentemente, em uma ruptura no processo democrático. Ante os fatos suscitados, torna-se evidente a necessidade de democratização dos Tribunais de Contas, obrigatoriamente, perpassando aspectos que fortaleçam o controle social.

Palavras-chave: Tribunal de Contas; Espírito Santo; Parecer Prévio; Democracia; *Accountability*.

ABSTRACT

The concept of democracy in modern societies is intrinsically linked to the existence of control mechanisms that ensure accounts render transparency of acts and if the rulers could be responsabilized for their actions and omissions. The contemporary term that illustrates this desired duality of control and responsibility is accountability, which is repeatedly identified in the literature as indicative of the democratic quality of a country. As the current institutional design assigns to the audit courts the role of assisting the Legislative Branch in the external control of public accounts, distortions in this process will result in poor accountability of government officials and, consequently, weakening democracy. In recent years, situations have been identified, especially in the context of the annual accounts judgments of the governors of the State of Espirito Santo, which raised questions about a possible political activity of the State courts of account, frontally colliding with its eminently technical role assigned by the Constituent Assembly. Thus, this paper intends to analyze the opinions and reports issued that subsidized the preliminary report, sent to the Legislative Branch, seeking to verify if the opinions of the Court and other responsible persons follow strictly what is defined by the current norms, or, alternatively, situations of flexibility to the norms are verified, which provokes to the occurrence of politicization in this institution. The results support the hypothesis of a political performance of the courts of account of the State of Espirito Santo between the years 2010 and 2017 provoked, mainly, by the indication of members with strong political, and even personal, connection with the two governors of the period (Paulo Hartung and Renato Casagrande). It was demonstrated that the political behavior is not restricted to the activities of the counselors, being observed over the years under analysis, with very few exceptions, the same behavior by eminently technical agents, such as prosecutors of the Public Prosecutor's Office (MPC) and auditors of the instructional body of the court and of the internal control of the Executive Branch, indicating the existence of an establishment in these institutions. These facts show that the occurrence of flexibilizations to the norms in force for the benefit of the state governors resulted, during the analyzed period, in the lack of accountability of the political agents and, consequently, in a rupture in the democratic process. Faced with the facts raised, it becomes evident the need for democratization of the courts of account, obligatorily, permeating aspects that strengthen social control.

Keywords: Courts of account; Espirito Santo; Preliminary report; Democracy; Accountability.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Condições e instrumentos para a <i>accountability</i> democrática	26
Quadro 2 - Principais modelos de Tribunais de Contas	28
Quadro 3 - Desenvolvimento institucional do TCs brasileiros entre os anos de 1891-1967 ...	30
Quadro 4 - Frases de atores estratégicos em relação aos TCs.....	36
Quadro 5 - Possibilidades de Parecer Prévio.....	48
Quadro 6 - Matéria da irregularidade classificada.....	49
Quadro 7 - Natureza da irregularidade classificada.....	50
Quadro 8 – Responsáveis pela emissão dos pareceres e julgamento das contas de 2010	54
Quadro 9 – Irregularidades identificadas nos pareceres das contas anuais de 2010	55
Quadro 10 – Provimentos cabíveis e conclusão dos pareceres nas contas anuais de 2010.....	57
Quadro 11 – Responsáveis pela emissão dos pareceres e julgamento das contas de 2011	61
Quadro 12 – Irregularidades identificadas nos pareceres das contas anuais de 2011	62
Quadro 13 – Provimentos cabíveis e conclusão dos pareceres nas contas anuais de 2011.....	64
Quadro 14 – Responsáveis pela emissão dos pareceres e julgamento das contas de 2012	66
Quadro 15 – Irregularidades identificadas nos pareceres das contas anuais de 2012	67
Quadro 16 – Provimentos cabíveis e conclusão dos pareceres nas contas anuais de 2012.....	69
Quadro 17 – Responsáveis pela emissão dos pareceres e julgamento das contas de 2013	71
Quadro 18 – Irregularidades identificadas nos pareceres das contas anuais de 2013	72
Quadro 19 – Provimentos cabíveis e conclusão dos pareceres nas contas anuais de 2013.....	75
Quadro 20 – Responsáveis pela emissão dos pareceres e julgamento das contas de 2014.....	77
Quadro 21 – Irregularidades identificadas nos pareceres das contas anuais de 2014	79
Quadro 22 – Provimentos cabíveis e conclusão dos pareceres nas contas anuais de 2014.....	83
Quadro 23 – Responsáveis pela emissão dos pareceres e julgamento das contas de 2015	87
Quadro 24 – Irregularidades identificadas nos pareceres das contas anuais de 2015	88
Quadro 25 – Provimentos cabíveis e conclusão dos pareceres nas contas anuais de 2015.....	92
Quadro 26 – Responsáveis pela emissão dos pareceres e julgamento das contas de 2016	95
Quadro 27 – Irregularidades identificadas nos pareceres das contas anuais de 2016	98
Quadro 28 – Provimentos cabíveis e conclusão dos pareceres nas contas anuais de 2016....	100
Quadro 29 – Responsáveis pela emissão dos pareceres e julgamento das contas de 2017	103
Quadro 30 – Irregularidades identificadas nos pareceres das contas anuais de 2017	107
Quadro 31 – Provimentos cabíveis e conclusão dos pareceres nas contas anuais de 2017....	110
Quadro 32 – Manifestações conclusivas dos pareceres entre os anos de 2010 e 2017	113

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Processo de julgamento das contas do Governador.....	37
Figura 2 - Controle Institucional da Administração Pública	116

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
AGU	Advocacia Geral da União
ALES	Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo
COHAB	Companhia Habitacional do Espírito Santo
EJA	Educação de Jovens e Adultos
ES	Estado do Espírito Santo
IPAJM	Instituto de Previdência e Assistência Jerônimo Monteiro
IR	Imposto de Renda
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MCASP	Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público
MDE	Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
MDF	Manual de Demonstrativos Fiscais
MPC	Ministério Público de Contas
MPC-ES	Ministério Público de Contas do Estado do Espírito Santo
MPF	Ministério Público Federal
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PGR	Procuradoria Geral da República
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PT	Partido dos Trabalhadores
RCL	Receita Corrente Líquida

RELOCI	Relatório e Parecer Conclusivo do Órgão Central do Sistema de Controle Interno
RGF	Relatórios de Gestão Fiscal
RITCE-ES	Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo
RREO	Relatório Resumido de Execução Orçamentária
SECONT	Secretaria de Controle e Transparência
SEFAZ	Secretaria da Fazenda
SIGEFES	Sistema Integrado de Gestão das Finanças Públicas do Espírito Santo
SIOPE	Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
TAG	Termo de Ajuste de Gestão
TC	Tribunal de Contas
TCE-ES	Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo
TCE-MG	Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais
TCE-MT	Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso
TCE-RS	Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul
TCE-SC	Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina
TCM-SP	Tribunal de Contas do Município de São Paulo
TCU	Tribunal de Contas da União
TJ-ES	Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	14
2	REFERENCIAL TEÓRICO	20
2.1	SE O PODER EMANA DO POVO, OS GOVERNANTES DEVEM SER CONTROLADOS	20
2.1.1	Soberania popular e controle: pressupostos mínimos de uma democracia	21
2.1.2	<i>Accountability</i> : um conceito ainda em formação.....	23
2.1.3	Formas de <i>accountability</i>	24
2.1.4	Uma visão alternativa das formas de <i>accountability</i>	26
2.2	OS TRIBUNAIS DE CONTA E O CONTROLE INSTITUCIONAL AO LONGO DOS MANDATOS	27
2.2.1	A criação do Tribunal de Contas	29
2.2.2	Os Tribunais de Contas pós-Constituição de 1988	31
2.2.3	Composição e politização dos Tribunais de Contas.....	35
2.2.4	O processo de apreciação e julgamento das contas anuais do Governador	37
2.2.5	Politização dos tribunais e os pareceres prévios	39
2.3	CARACTERIZAÇÃO POLÍTICO-INSTITUCIONAL RECENTE DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO	40
2.3.1	Polarização política: Paulo Hartung e Renato Casagrande	40
2.3.2	O Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo	41
3	METODOLOGIA.....	45
3.1	DELINEAMENTO DO ESTUDO	45
3.2	OBJETO DE ESTUDO	46
3.3	COLETA E ANÁLISE DE DADOS	47
4	ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS.....	53
4.1	CONTAS ANUAIS DO EXERCÍCIO DE 2010: GOVERNADOR PAULO HARTUNG.....	53
4.1.1	Composição do Tribunal no julgamento das contas de 2010.....	53
4.1.2	Principais irregularidades identificadas nas contas do ano de 2010.....	55

4.1.3 Manifestação conclusiva dos pareceres e análise das irregularidades apontadas nas contas de 2010	57
4.2 CONTAS ANUAIS DO EXERCÍCIO DE 2011: GOVERNADOR RENATO CASAGRANDE.....	59
4.2.1 Composição do Tribunal no julgamento das contas de 2011.....	59
4.2.2 Principais irregularidades identificadas nas contas do ano de 2011.....	62
4.2.3 Manifestação conclusiva dos pareceres e análise das irregularidades apontadas nas contas de 2011	63
4.3 CONTAS ANUAIS DO EXERCÍCIO DE 2012: GOVERNADOR RENATO CASAGRANDE.....	65
4.3.1 Composição do Tribunal no julgamento das contas de 2012.....	65
4.3.2 Principais irregularidades identificadas nas contas do ano de 2012.....	66
4.3.3 Manifestação conclusiva dos pareceres e análise das irregularidades apontadas nas contas de 2012	68
4.4 CONTAS ANUAIS DO EXERCÍCIO DE 2013: GOVERNADOR RENATO CASAGRANDE.....	69
4.4.1 Composição do Tribunal no julgamento das contas de 2013	70
4.4.2 Principais irregularidades identificadas nas contas do ano de 2013	72
4.4.3 Manifestação conclusiva dos pareceres e análise das irregularidades apontadas nas contas de 2013	74
4.5 CONTAS ANUAIS DO EXERCÍCIO DE 2014: GOVERNADOR RENATO CASAGRANDE.....	76
4.5.1 Composição do Tribunal no julgamento das contas de 2014	76
4.5.2 Principais irregularidades identificadas nas contas do ano de 2014	78
4.5.3 Manifestação conclusiva dos pareceres e análise das irregularidades apontadas nas contas de 2014	80
4.6 CONTAS ANUAIS DO EXERCÍCIO DE 2015: GOVERNADOR PAULO HARTUNG	86
4.6.1 Composição do Tribunal no julgamento das contas de 2015	86
4.6.2 Principais irregularidades identificadas nas contas do ano de 2015	88
4.6.3 Manifestação conclusiva dos pareceres e análise das irregularidades apontadas nas contas de 2015	91
4.7 CONTAS ANUAIS DO EXERCÍCIO DE 2016: GOVERNADOR PAULO HARTUNG	94
4.7.1 Composição do Tribunal no julgamento das contas de 2016	94

4.7.2 Principais irregularidades identificadas nas contas do ano de 2016	96
4.7.3 Manifestação conclusiva dos pareceres e análise das irregularidades apontadas nas contas de 2016	99
4.8 CONTAS ANUAIS DO EXERCÍCIO DE 2017: GOVERNADOR PAULO HARTUNG	102
4.8.1 Composição do Tribunal no julgamento das contas de 2017	103
4.8.2 Principais irregularidades identificadas nas contas do ano de 2017	106
4.8.3 Manifestação conclusiva dos pareceres e análise das irregularidades apontadas nas contas de 2017	109
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	113
REFERÊNCIAS	120

1 INTRODUÇÃO

Dois conceitos norteiam este trabalho: democracia e controle. Embora possam ser conceituados isoladamente, democracia e controle não são paralelos, são conceitos interligados em sua concepção e intrínsecos à existência das sociedades politicamente organizadas (MIGON, 2013; SCLIAR, 2009). Sendo a democracia um sistema de governo que presume a responsabilização ininterrupta dos governantes por suas ações no âmbito público, o controle torna-se parte essencial para a sua manutenção (DIAMOND, 2017). Willeman (2017) aponta que o termo contemporâneo que ilustra a dualidade desejada nas democracias de controle-responsabilização dos agentes públicos é *accountability*, indicando que os governos que não a tenham como princípio basilar da administração pública transformam-se em tirania, em linha com autores como Borowiak (2011) e O'Donnell (2007) que utilizam a *accountability* como indicadora da qualidade democrática de um país.

O controle é um mecanismo necessário à efetividade dos mecanismos de *accountability* democrática e deve ser compreendido como pilar fundamental da democracia representativa e de sua burocracia pública. Representantes eleitos, bem como os nomeados e os de carreira, devem ser passíveis de fiscalização e controle, evitando que o Estado fique suscetível à apropriação por grupos específicos e de interesses distintos ao da coletividade. (ARANTES et al., 2010). Para Arantes et al. (2010) o controle faz parte de um ciclo mais amplo da representação política, sendo a eleição apenas o começo do mandato, e devendo este ser exercido ao longo do tempo. Os autores apontam ainda três formas de controle: a primeira se refere ao processo eleitoral, a segunda são as instituições de controle intraestatal, que fornecem instrumentos de fiscalização e responsabilização contínua dos representantes eleitos, e a terceira é relacionada à criação de regras estatais intertemporais, limitando o poder governamental e garantindo os direitos básicos dos cidadãos. Entende-se que os Tribunais de Contas (TC) são peças fundamentais nestas três formas de controle, não ficando restritos apenas à segunda. Embora a Constituição tenha atribuído primordialmente ao Poder Legislativo a responsabilidade pelo controle externo das contas públicas, foi ao mesmo tempo delegado aos Tribunais de Contas um papel de auxiliar neste processo. Porém, conforme demonstrado por Centurione (2012), na realidade observa-se um distanciamento do legislativo em relação às suas prerrogativas constitucionais de controle, o que gerou um “vácuo de poder” que foi ocupado pelos tribunais. A responsabilização do agente político no âmbito dos tribunais com a rejeição das contas públicas e o apontamento de irregularidades pode vir a

refletir na percepção pública da gestão do político eleito, podendo impactar nos resultados eleitorais. Como exemplo, no ano de 2015 a rejeição pelo Tribunal de Contas da União (TCU) das contas da então presidente da república, Dilma Roussef, foi utilizada como fonte de embasamento (técnico ou político) por parlamentares e segmentos de oposição. Destaca-se ainda que a fiscalização contínua e o cumprimento de regras que limitem o poder dos governantes eleitos têm efeitos significativos na efetividade e na correção das políticas públicas, evidenciando não apenas um papel punitivo aos tribunais, mas o enquadrando também como um mecanismo de ajuste de rumo da gestão pública.

No estado do Espírito Santo (ES) foram verificadas situações de divergências significativas entre os pareceres emitidos pelo Corpo Instrutivo do Tribunal de Contas, pelo Ministério Público de Contas do estado do Espírito Santo (MPC-ES), pelo Órgão Central do Sistema de Controle Interno do Governo do Estado e pelo Plenário do Tribunal de Contas do estado do Espírito Santo (TCE-ES), sobretudo no âmbito do julgamento das contas do Governador do estado, José Renato Casagrande, referentes ao exercício de 2014. Durante a votação do Parecer Prévio, o representante do MPC-ES teceu críticas à atuação da comissão de auditores do TCE-ES, acusando o julgamento de ser uma “mera homologação das contas” e afirmando que a questão eleitoral apequenaria o tribunal. Na ocasião, conselheiros refutaram as colocações do procurador, classificando-as como ilações desrespeitosas e afirmando que as disputas políticas não norteariam em hipótese alguma as decisões da corte (TCEES, 2015). O caso acima descrito caracterizaria, em tese, uma situação de divergência interpretativa, cabendo aos juízes da causa, no caso os conselheiros do Tribunal de Contas, decidir sobre o mérito da matéria. Porém, a situação anteriormente descrita ganhou “novos ares” no ano de 2016 após a Procuradoria Geral da República (PGR) protocolar uma ação direta de inconstitucionalidade (ADI) no Supremo Tribunal Federal (STF) após representação oferecida por um deputado estadual do estado do Espírito Santo. A ADI-5691/ES¹ questiona a Resolução n. 238/2012² do TCE-ES, a qual permite a inclusão de despesas com inativos da educação dentro do percentual constitucional de 25% obrigatório aos Estados, o que permitiu a subtração de mais de cinco bilhões da educação entre os anos de 2009 e 2019, fato que anteriormente havia sido evidenciado pelo MPC-ES em seu parecer, que apontou o próprio

¹ A ADI-5691/ES foi originada da representação feita pelo Deputado Estadual Sergio Majeski à Procuradoria Geral da República. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5168604>

² Disponível em: <https://www.tce.es.gov.br/wp-content/uploads/2017/07/Res238-FUNDEB-1.pdf>

tribunal como parte ativa e essencial de um estratagema para beneficiar os governadores do Estado.

Embora a ADI-5691/ES ainda não tenha transitado em julgado, a existência de divergências significativas nos pareceres, bem como as falas do procurador do MPC-ES no caso evidenciado, suscitam questionamentos em relação à atuação da Corte de Contas como órgão de controle institucional das atividades governamentais, em linha com outros trabalhos. Teixeira (2004), por exemplo, ao analisar a atuação do Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCM-SP) entre os anos de 1989 e 1996 identificou a existência de uma atuação política do tribunal em detrimento da prevalência de uma atuação pautada por aspectos técnicos. Brandão (2017) ao avaliar a quem se destinam as ações e os resultados dos Tribunais de Contas dos estados, observou que na maioria se destinam ao chefe do Poder Executivo, em detrimento da sociedade e do Poder Legislativo. Por outro lado, Quintal et al. (2012) ao examinar o comportamento dos tribunais nas ocasiões das prestações de contas anuais dos governadores, observou a inexistência de responsabilização, da aplicação de sanções e da determinação de medidas corretivas quando estas estavam em desacordo com os normativos contábeis.

A politização das burocracias, caracterizada por Loureiro e Abrúcio (1999) como uma forma híbrida de atuação das burocracias que passaram a pautar aspectos políticos para a definição do seu modo de atuação, pode ter reflexos significativos nos Tribunais de Contas no âmbito do julgamento das contas. Como fator correlacionado à atuação, podemos considerar a forma de escolha e a composição dos tribunais. Sakai e Paiva (2016) analisando as composições dos Tribunais de Contas estaduais apuraram que 80% dos conselheiros em exercício, antes de sua nomeação, ocuparam cargos eletivos ou na alta administração dos estados, sendo que destes, 31% possuem grau de parentesco com agentes políticos. No caso do Espírito Santo, dos sete conselheiros atuais, três são ex-deputados estaduais e três ocuparam cargos na alta administração do Estado. Teixeira (2004) identificou uma relação entre conselheiros que outrora haviam pertencido a grupos políticos mais conservadores e um favorecimento às demandas do então prefeito, Paulo Maluf. Por outro lado, observou um posicionamento mais rigoroso na gestão da prefeita Luíza Erundina. Se os tribunais se pautam por aspectos fundamentalmente técnicos, distorções como essas não deveriam ser observadas no âmbito dos julgamentos das contas. Para Abrúcio (1998) os governadores neutralizam a atuação dos tribunais por meio das indicações dos conselheiros. Embora apenas parte das indicações seja

realizada por estes, a subserviência das casas legislativas ao chefe do executivo recorrentemente lhe dá a prerrogativa, mesmo que implícita, de determinar todas as indicações, o que transforma os tribunais, segundo Getúlio Vargas, em um lugar “onde se arquivam os amigos” (AZEVEDO e REIS, 1994, p.7).

Como fica evidenciado nos trabalhos anteriores, há hoje uma indissociabilidade da atuação técnica e política dos Tribunais de Contas. Arantes et al. (2005) ao questionarem a percepção de atores estratégicos ligados aos tribunais, identificaram que na visão destes, os maiores problemas dos tribunais estariam relacionados a sua independência institucional, a sua composição e ao seu desempenho apolítico, indicando uma necessidade de reformulação que passasse por esses pontos. Nessa situação, observam-se dois problemas. Em primeiro lugar, se está diante de agentes que fazem política, mas que não são passíveis de responsabilização política. Em segundo lugar, a complacência em relação às irregularidades identificadas nas contas dos políticos eleitos coloca em risco a responsabilização destes pelos meios eleitorais e a correção de práticas e políticas prejudiciais à sociedade.

Importante destacar que a influência de uma atuação política dos conselheiros ultrapassa a sua atuação direta, atingindo o seu corpo técnico e órgãos supostamente independentes institucionalmente, como o Ministério Público de Contas (MPC). Essa influência pode ser compreendida pela manutenção de um *status quo* de dominância do poder, como destacado por Jones (2015). O termo *establishment*, utilizado pelo autor, explicaria como grupos unidos por interesses econômicos, mentalidades e pressupostos comuns se articulam para a manutenção de seus interesses, como outrora fora apontado por Bobbio (2000), ao se referir ao caráter pluralista das sociedades atuais e o surgimento de poliarquias.

Ante o exposto, depreende-se que as ações e omissões dos Tribunais de Contas podem impactar nos níveis de desconfiança dos cidadãos em relação às instituições, e, sobretudo, em relação à própria democracia. Moisés (2005) ao analisar a conjuntura política pós-redemocratização identificou níveis elevados de apoio ao regime democrático, ocasionado, principalmente, por um período prolongado de estabilidade política e harmonia institucional. Por outro lado, paradoxalmente, 2/3 da população brasileira não confiava nas instituições. O panorama atual diverge do período analisado pelo autor. Se por um lado mantiveram-se os níveis elevados de desconfiança em relação à grande parte das instituições, por outro, surgiu

um agravante não existente no período anteriormente citado, um quadro de instabilidade institucional que rompeu com a harmonia outrora existente.

Nesta nova conjuntura onde convergem conflitos entre instituições e crescem substancialmente os níveis de desconfiança, instituições de controle externo das contas públicas desempenham papel decisivo para a geração de confiança e desconfiança. Se o seu desempenho está alinhado às expectativas associadas às suas funções e seu funcionamento é coerente com o seu papel institucional, ocorrem ganhos de confiança e fortalecimento da democracia. Mas, por outro lado, se existem sentimentos de distanciamento e suspeição, ocasionados, sobretudo, por ações que colocam em dúvida o seu papel e a sua legitimidade, como na ocorrência de casos de corrupção, no favorecimento de grupos ou indivíduos específicos, e principalmente, pela ausência de responsabilização dos agentes políticos, amplia-se a desconfiança (MOISÉS, 2005). Uma vez que o controle é parte fundamental do processo democrático, e no desenho institucional atual compete em grande parte aos Tribunais de Contas exercerem esse papel, distorções neste processo resultarão em pouca responsabilização, e conseqüentemente, no enfraquecimento da democracia (ARANTES et al., 2010).

Dessa forma, o presente trabalho tem como objetivo geral identificar, por meio da análise dos pareceres e relatórios emitidos no âmbito do julgamento das contas anuais dos governadores do estado do Espírito Santo, ao longo dos anos de 2010 e 2017, a ocorrência de flexibilizações aos normativos legais. Os quatro documentos emitidos anualmente são: o Relatório e Parecer Conclusivo do Órgão Central do Sistema de Controle Interno (RELOCI), o parecer do Ministério Público de Contas, o Relatório Técnico do Corpo Instrutivo do Tribunal de Contas, e por fim, o Parecer Prévio aprovado pelo Pleno do Tribunal. Busca-se com essa análise verificar se nos julgamentos das contas ocorreu o predomínio de aspectos técnicos nos relatórios e pareceres ou, se por outro lado, pode ser verificada a politização dos tribunais e dos demais órgãos de controle, o que seria caracterizado por uma flexibilização no cumprimento dos normativos para benefício dos governadores do Estado, tal qual fora identificado no Tribunal de Contas do Município de São Paulo por Teixeira (2004), o que levaria, como consequência, a uma ruptura no processo democrático. De forma complementar, nos objetivos específicos busca-se:

- (i) Identificar as principais irregularidades, nos termos da Resolução Normativa n. 17/2010 do Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso (TCE-MT), presentes nas contas anuais dos governadores do Estado;
- (ii) Verificar a aplicação de sanções nos casos de descumprimento dos normativos legais;
- (iii) Verificar a repetição de determinações e recomendações ao longo dos anos;
- (iv) Avaliar a existência de vinculação política entre conselheiros e governadores;
- (v) Analisar se existe diferença de critérios de julgamento de acordo com o governador em exercício.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 SE O PODER EMANA DO POVO, OS GOVERNANTES DEVEM SER CONTROLADOS

As revoluções liberais burguesas do século XVIII romperam com as teorias divinas absolutistas onde o monarca reinava plenamente em nome da vontade de um deus soberano. Isento de responsabilidade e imune aos anseios populares, o rei era uma figura inquestionável, uma vez que seus atos eram tidos como a manifestação da própria divindade, conforme exposto pelo teórico do absolutismo monárquico, o bispo Jacques Bossuet:

[...] todo poder vem de Deus [...] os príncipes agem como ministros de Deus, e seus representantes na terra. [...] o trono real não pertence a um homem, e sim ao próprio Deus [...] Resulta de tudo isso que a pessoa do rei é sagrada, e tentar qualquer coisa contra ele é um sacrilégio [...] (BOSSUET, 1990, p.57-59, tradução nossa).

A ausência de responsabilização dos governantes era a regra fundamental dos regimes absolutistas. Posteriormente, com o advento do Estado Democrático de Direito, fruto do movimento revolucionário iniciado com a declaração da independência dos Estados Unidos da América, as teorias divinas passam a ser questionadas e substituídas pelas teorias democráticas, onde emerge a figura de um novo soberano que se consolida nos séculos seguintes, o povo³.

Aprovada no Congresso Continental das colônias britânicas na América do Norte, em 4 de julho de 1776, a declaração de independência disseminou ideais que posteriormente contagiariam os revolucionários por todo o mundo, como na França e no Brasil em 1789. Dentre as principais ideias difundidas, a liberdade e igualdade dos homens e a supremacia da vontade popular no âmbito público, que tornaram os governantes passíveis de fiscalização e responsabilização por seus atos:

[...] governos são instituídos entre os homens, derivando seus justos poderes do consentimento dos governados; que, sempre que qualquer forma de governo se torne destrutiva de tais fins, cabe ao povo o direito de alterá-la ou aboli-la e instituir novo governo, baseando-o em tais princípios e organizando-lhe os poderes pela forma que lhe pareça mais conveniente para realizar-lhe a segurança e a felicidade. (CONGRESS, 1776, tradução nossa).

³ Autores como Muller (2000) discutiram quanto à conceituação do termo “povo”. Para fins das discussões deste trabalho adotar-se-á o conceito proposto por esse autor de “povo-destinatário”. Ou seja, “o “povo” como totalidade dos efetivamente atingidos pelo direito vigente e pelos atos decisórios do poder estatal – totalidade entendida aqui como a das pessoas que se encontram no território do respectivo Estado.” (MULLER, 2000, p.76).

Na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, fruto da Revolução Francesa em 1789, estatui-se, pela primeira vez o princípio da soberania do cidadão e a exigência de prestação de contas dos governantes, o que modificaria a história e teceria as bases do controle ininterrupto dos designados a governar, tendo por fundamento a igualdade, a liberdade, a democracia e a legalidade (SCLIAR, 2009). São alguns dos direitos estabelecidos na Declaração:

Art. 3.º - O princípio de toda a soberania reside, essencialmente, na nação. Nenhuma operação, nenhum indivíduo pode exercer autoridade que dela não emane expressamente.

[...]

Art. 14.º - Todos os cidadãos têm direito de verificar, por si mesmos ou pelos seus representantes, a necessidade da contribuição pública, de consenti-la livremente, de observar o seu emprego e de lhe fixar a repartição, a coleta, a cobrança e a duração.

Art. 15.º - A sociedade tem o direito de pedir contas a todo agente público pela sua administração (FERREIRA FILHO, 2011, p.193-195).

Com a crise nos sistemas absolutistas e o predomínio contemporâneo dos regimes democráticos, tais ideais se consolidaram e foram replicadas nas mais variadas constituições republicanas. Mas quais seriam, portanto, os pressupostos mínimos desse regime?

2.1.1 Soberania popular e controle: pressupostos mínimos de uma democracia

Concordando com Sartori (2017), uma explicação literal do termo democracia estaria aquém da complexidade que envolve o seu real significado, não sendo, portanto, apropriada uma simplória definição etimológica do vocábulo grego *demokratía*, que remeteria ao significado de “governo do povo”. Porém, podemos nos aproximar do seu conceito ao analisar a evolução histórica do pensamento que nos trouxe às formas de democracia contemporâneas e ao sintetizar os pressupostos básicos necessários para um regime ser tido como democrático.

Para Bobbio (2000), um regime tido como minimamente democrático deveria obedecer a três pressupostos: (i) a existência de regras intertemporais, “as regras do jogo”, que estabelecem quem está autorizado a tomar as decisões vinculantes a todos os demais indivíduos, e de que forma isso se dará. Apesar de em alguns casos não serem satisfatórias, as regras garantem o funcionamento das instituições, ou ao menos colocam limites no comportamento dos representantes, estabelecendo os direitos e os limites ao poder. O segundo pressuposto fundamental a qualquer democracia consiste ao (ii) direito ao voto. Este direito deve ser garantido ao maior número de cidadãos possível, sendo a regra da maioria nas deliberações a regra fundamental da democracia. É por meio dela que são tomadas as decisões coletivas nos

regimes democráticos. E o terceiro pressuposto estabelece que sejam assegurados os (iii) direitos e as garantias individuais aos chamados a decidir. São os direitos em que nasceu o Estado liberal e em que se construiu o estado de direito, como os direitos de liberdade, de opinião, de reunião e de associação.

Por outro lado, tal qual disposto por Diamond (2017), o que difere os regimes democráticos dos não democráticos são as normas que condicionam como os governantes chegam ao poder, e, sobretudo, como estes são responsabilizados por suas ações. Mas para que ocorra responsabilização, é necessária a existência de instrumentos de controle, o que insere um novo componente fundamental aos regimes democráticos. O controle deve ser compreendido como pilar fundamental da democracia representativa e de sua burocracia pública, como uma “dimensão crucial de uma ordem democrática, envolvendo diferentes níveis e arranjos institucionais de representação política e de delegação de funções e poderes” (ARANTES et al., 2010, p.109). Para o autor, o controle faz parte de um ciclo mais amplo da representação política, sendo a eleição apenas o começo do mandato, e devendo o controle ser exercido ininterruptamente ao longo do tempo.

Dahl (1997) sintetiza os pressupostos supracitados em dois princípios orientadores: a participação e a oposição. A participação abrange tanto o direito de participar do processo eleitoral, quanto às variadas formas de controle e de supervisão dos representantes pelos representados ao longo dos mandatos (URBINATI, 2006). Fundamentalmente, Urbinati (2006) conclui que a representação não exclui a participação, sendo o voto apenas um momento do processo democrático. Já a oposição, substituída pelo conceito de contestação pública por Ceneviva (2006), segundo este autor, vai além da competição política, correspondendo à obrigação do representante eleito em prestar contas à sociedade e a necessidade de responsabilização por seus atos e omissões. A oposição ou contestação corresponde, portanto, ao controle constante dos governantes pelos governados. Como premissa essencial a estes dois princípios, está a garantia dos direitos políticos fundamentais, como os direitos de expressão, associação, de votar e candidatar-se a cargos públicos.

Ante o exposto neste tópico, uma definição mínima de democracia pode ser estabelecida por três princípios fundamentais: (i) a vontade popular como fonte de soberania; (ii) o dever dos governantes em prestar contas ao detentor do poder, o povo, responsabilizando-se por suas ações e omissões; e (iii) a existência de regras que delimitem o poder dos governantes e

garantam os direitos básicos dos cidadãos. A estes ideais democráticos correspondem formas de *accountability* que buscam garantir o seu cumprimento, as quais serão discutidas a seguir. (ARANTES et al., 2010).

2.1.2 *Accountability*: um conceito ainda em formação

Em primeiro lugar, antes de discutir as formas de *accountability* que buscam garantir a “responsabilização política ininterrupta do Poder Público em relação à sociedade” (LOUREIRO e ABRUCIO, 2004, p.81), é importante conceituarmos o termo *accountability* dentro dos regimes democráticos.

Ceneviva (2006) aponta que embora não seja consensual, o termo *accountability* é equivalente à ideia de responsabilização na língua portuguesa. Autores apontam ainda uma equivalência à ideia de prestação de contas, o que corresponde,

[...] a uma versão renovada do princípio revolucionário estampado na Declaração de 1789, tornando-se um dos temas mais recorrentes na agenda política contemporânea, identificado como fator essencial para a avaliação de uma “boa” democracia ou de uma poliarquia (WILLEMANN, 2017, p.20).

Nesta busca por uma tradução do conceito, destaca-se o trabalho de Campos (1990) em “*Accountability*: quando poderemos traduzi-la para o português?”, onde descreve a sua dificuldade de traduzir a palavra *accountability* para o português quando a ouviu pela primeira vez em uma aula dos Estados Unidos. Como não identificou uma tradução adequada na língua portuguesa, buscou o sentido do conceito da palavra, identificando se tratar de um tema de cunho normativo, sobretudo ligado ao dever da administração pública e do governo em prestar contas ao cidadão, sendo intrinsecamente ligado à transparência e à ideia de responsabilização dos governantes. Citando Frederick Mosher, a autora identifica a *accountability* como um sinônimo de responsabilidade objetiva, diferindo-a da subjetiva, uma vez que esta vem de dentro da pessoa, a *accountability*, sendo uma responsabilidade objetiva, “acarreta a responsabilidade de uma pessoa ou organização perante uma outra pessoa, fora de si mesma [...]” (CAMPOS, 1990, p. 33). Nestes termos, a ideia de *accountability* não seria algo meramente desejável nas democracias, seria uma obrigação dos governantes em relação aos governados. Pelo fato do termo ser atrelado à ideia de democracia e no período da pesquisa o Brasil ainda passava pela transição do regime ditatorial para o democrático, a autora não encontrou referência em nossa realidade, indicando ainda a existência de uma “democracia formal” no contexto brasileiro, onde o exercício da democracia estaria limitado à

participação esporádica nas eleições. Da mesma forma, autores como O'Donnell (1998) e mais recentemente Willeman (2017) evidenciam que a discussão em torno do tema no Brasil e nos demais países da América Latina se dá principalmente devido à sua insuficiência e fragilidade, o que pode ser caracterizado como um indicador de déficit democrático.

Retornando à pergunta de Campos (1990), vinte anos após a publicação do trabalho, Pinho e Sacramento (2009) retomam a busca iniciada pela autora no final da década de 80 no artigo intitulado “*Accountability*: já podemos traduzi-la para o português?”. Embora tenham sido identificados avanços no cenário brasileiro no decorrer destes anos, o que os lhe deixou mais perto da resposta à pergunta proposta por Campos, os autores destacam que o conceito de *accountability*, “assim como o de nação, e dentro dos parâmetros da democracia como valor universal” (PINHO e SACRAMENTO, 2009, p. 1365), ainda está em construção.

Mas afinal, o que é *accountability*? Não havendo uma tradução apropriada para o termo, “constatou-se que o significado do conceito envolve responsabilidade (objetiva e subjetiva), controle, transparência, obrigação de prestação de contas, justificativas para as ações que foram ou deixaram de ser empreendidas, premiação e/ou castigo” (PINHO e SACRAMENTO, 2009, p.1364), embora autores como Mainwaring e Welna (2003) indiquem que mesmo na língua inglesa a *accountability* ainda estaria distante de um consenso em relação ao seu conceito.

2.1.3 Formas de *accountability*

No contexto de seus estudos sobre as “democracias delegativas”, O'Donnell (1998) foi o precursor das diferentes formas de *accountability*, estabelecendo uma diferenciação conceitual entre: *accountability* vertical e *accountability* horizontal (CENEVIVA, 2006; DE MEDEIROS et al., 2013). O pioneirismo do autor argentino pode ser explicado pela “atração que o tema da *accountability* exerce no Brasil e nos países latino-americanos decorre especialmente de sua insuficiência ou fragilidade, o que vulnerabiliza a qualidade democrática de tais países” (WILLEMANN, 2017, p.23). Na maioria destes países a dimensão eleitoral de *accountability* vertical existe. Ou seja, há eleições e mídia livres, e direitos fundamentais como os de expressão e associação. Porém, como as eleições só ocorrem esporadicamente, questiona-se a efetividade dos mecanismos de *accountability* vertical, muitas vezes

impactados por fatores como a qualidade dos partidos políticos, dos políticos, e sobretudo, da educação para a cidadania dos cidadãos.

A *accountability* vertical está relacionada às formas de controle ascendente dos cidadãos e da sociedade civil sobre governantes e burocratas, como as eleições, plebiscitos, consultas públicas e a cobertura da mídia na fiscalização de atos supostamente ilícitos da administração pública (O'DONNELL, 1998). Para Willeman (2017) a *accountability* vertical está intimamente interligada à democracia eleitoral-representativa e à responsividade das políticas públicas à vontade popular, apontando ainda o papel central dos mecanismos institucionais que permitem a realização dos pleitos eleitorais na *accountability* vertical como forma de punição ou premiação pelo voto dos políticos eleitos periodicamente. Dessa forma, “a *accountability* vertical só assegura que os países são democráticos no sentido de que vão eleger os representantes e possuem liberdade de opinião e organização.” (SOARES, 2014)

Por outro lado, segundo O'Donnell (1998), a *accountability* horizontal pressupõe uma ação entre iguais ou autônomos. Dá-se através da mútua fiscalização e controle existente entre os poderes (*check and balances*), ou entre os órgãos que têm o direito e o poder legal de monitorar e a fiscalizar o poder público, como os Tribunais de Contas e as agências fiscalizadoras – órgãos que detêm:

[...] poder e capacidade, legal e de fato, para realizar ações, tanto de monitoramento de rotina quanto de imposição de sanções criminais ou de impeachment, em relação a ações ou omissões ilegais exercidas por outros órgãos ou agentes do Estado que possam ser qualificadas como delituosas (O'DONNELL, 1998, p.40).

Porém, autores como Ceneviva (2006) apontam para limitações e problemas na conceituação estabelecida por O'Donnell. Para o autor, “algumas relações intra-estatais são, na verdade, verticais, isto é, hierárquicas (ao menos em termos formais). Por esta razão, não se pode igualar *accountability* horizontal à *accountability* intra-estatal.” (CENEVIVA, 2006, p. 27). Quanto à relação horizontal/vertical, autores como Mainwaring e Welna (2003), Kenney (2003) e Ceneviva (2006) apontam para problemas na distinção que tem como base o local onde está situado o agente de controle - Estado ou sociedade -, e na necessidade de delimitação do escopo do proposto por O'Donnell, especificamente definindo os temas e onde será exercida a *accountability*.

2.1.4 Uma visão alternativa das formas de *accountability*

Enquanto o trabalho de O'Donnell (1998) propôs formas de *accountability* a partir da dimensão espacial das relações, como uma alternativa, Loureiro e Abrucio (2004) propõem uma visão focada nos princípios fundamentais de uma democracia, anteriormente elencados neste trabalho, que são: (i) a soberania popular; (ii) o controle institucional ao longo dos mandatos; e (iii) a existência de regras estatais intertemporais que limitem o poder do Estado a fim de garantir os direitos dos indivíduos e da coletividade. Nesta visão alternativa, as formas de *accountability* se diferem na medida em que cada uma delas busca cumprir estes princípios democráticos fundamentais. Segundo os autores, a primeira delas corresponde ao processo eleitoral, garantidor do princípio da soberania popular. A segunda está relacionada ao controle institucional ao longo dos mandatos, o qual objetiva fornecer mecanismos de fiscalização contínua dos representantes eleitos e da burocracia. E a terceira relaciona-se à criação de regras estatais intertemporais, regras que não podem ser alteradas conforme a ocasião e interesse dos governantes. Como exemplo, as cláusulas pétreas da Constituição Federal. O Quadro 1 apresenta as formas de *accountability* propostas por Loureiro e Abrucio (2004), bem como os instrumentos e as condições essenciais para o seu funcionamento.

Quadro 1 - Condições e instrumentos para a *accountability* democrática

(continua)

Formas de <i>accountability</i>	Instrumentos políticos-institucionais	Precondições
Processo eleitoral	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema eleitoral e partidário • Debates e formas de disseminação da informação • Regras de financiamentos de campanha • Justiça eleitoral 	<ul style="list-style-type: none"> • Direitos políticos básicos de associação, de votar e ser votado • Pluralismo de ideias (crenças ideológicas e religiosas) • Liberdade de imprensa e possibilidade de se obter diversidade de informações

Quadro 1 - Condições e instrumentos para a *accountability* democrática

(conclusão)

Formas de <i>accountability</i>	Instrumentos políticos-institucionais	Precondições
Controle institucional durante o mandato	<ul style="list-style-type: none"> • Controle parlamentar (controle mútuo entre os poderes, CPI's, arguição e aprovação de altos dirigentes públicos, fiscalização orçamentária e do desempenho dos órgãos do governo, audiências públicas, etc.) • Controle judicial (controle da constitucionalidade das leis e dos atos normativos pelo Judiciário, ações civis públicas e medidas extrajudiciais do Ministério Público, etc.) • Controle administrativo procedimental (Tribunal de Contas e/ou auditoria financeira) • Controle do desempenho dos programas governamentais • Controle social (conselhos de usuários dos serviços públicos, plebiscito, orçamento participativo, mídia ativa e independente, etc.) 	<ul style="list-style-type: none"> • Transparência e fidedignidade das informações públicas • Burocracia regida pelo princípio do mérito (meritocracia) • Predomínio do império da lei • Independência das instituições de justiça • Existência de condições sociais e culturais que estimulem a participação da sociedade civil e dos cidadãos individualmente, valorizando o controle social sobre o poder público • Criação de instâncias que busquem o maior compartilhamento possível das decisões (“consensualismo”)
Regras estatais intertemporais	<ul style="list-style-type: none"> • Garantias de direitos básicos pela constituição (cláusulas pétreas) • Segurança contratual individual e coletiva • Limitação legal do poder dos administradores públicos • Acesso prioritário aos cargos administrativos por concursos ou equivalentes • Mecanismos de restrição orçamentária • Defesa de direitos intergeracionais 	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema de <i>checks and balances</i>, com separação e controle mútuo entre poderes

Fonte: Arantes et al. (2010).

2.2 OS TRIBUNAIS DE CONTA E O CONTROLE INSTITUCIONAL AO LONGO DOS MANDATOS

Carvalho (2003) caracteriza o Brasil como um país de contrastes. Ao mesmo tempo em que se observa o desenvolvimento industrial, a tecnologia e a riqueza, por outro lado são visíveis a falta de oportunidades, a pobreza e um dos quadros mais elevados de concentração de renda do mundo. Segundo o autor, a realidade brasileira se diferencia das demais nações, uma vez que há recursos suficientes para reverter os problemas existentes, mas, que por outro lado, demandam sistematicamente a implementação de políticas públicas para a redução das desigualdades. Porém, a realidade tem demonstrado que o estabelecimento de políticas públicas por si é inócuo. Se não há um controle efetivo na aplicação dos recursos públicos, mantém-se o panorama atual de desvios, corrupção e favorecimento de grupos específicos (CARVALHO, 2003). É nesta realidade de desigualdade social e propensa a desvios que os

órgãos de controle, como os Tribunais de Contas assumem uma função primordial, sobretudo, na fiscalização e na responsabilização dos gestores públicos por suas ações e omissões.

Os Tribunais de Contas são importantes mecanismos de *accountability* durante os mandatos, uma vez que a democratização do Poder Público deve perpassar o momento do pleito eleitoral. Conforme exposto por Arantes et al. (2010), o processo eleitoral é incapaz de garantir o controle dos governantes na medida que dispõe de instrumentos que vinculem as promessas de campanha à sua execução ao longo do mandato. Dessa forma, o cidadão só pode responsabilizar os governantes retrospectivamente, contrariando a ideia de *accountability*, uma vez que a definição deste termo destaca a necessária e contínua prestação de contas e a responsabilização dos governantes.

Segundo Loureiro e Abrucio (2004) praticamente todos os países contam com órgãos de controle estatal, que seguem a três orientações básicas: (i) controle dos recursos públicos, objetivando reduzir desperdícios e desvios; (ii) limitação dos poderes, assumindo um papel fiscalizatório; e mais recentemente, (iii) o acompanhamento dos gastos públicos para a avaliação de sua efetividade e qualidade. No Brasil, o modelo de Tribunais de Contas segue o sistema napoleônico de Cortes de Contas. No Quadro 2, extraído de Brandão (2017), um quadro sintático dos principais modelos existentes:

Quadro 2 - Principais modelos de Tribunais de Contas

	Sistema Napoleônico	Modelo de Westminster	Modelo colegiado
Instituição	Tribunal de Contas.	Auditor Geral.	Conselho de Contas.
Relação com Legislativo	Sistema quase-judicial, auxiliar ao Poder Legislativo, mas sem subordinação.	Há subordinação ao legislativo.	Relação estreita através de uma Comissão de Contas Públicas ou Comissão de Plano e Orçamento.
Resultado da ação	Recomendações ao Parlamento, mas também pode aplicar sanções por iniciativa própria em diversos casos.	Recomendação ao Parlamento, que determina funções cabíveis.	Recomendação ao Parlamento, que determina funções cabíveis.
Mandato	Vitalício.	Mandato fixo, mas que pode ser estendido.	Mandato fixo, renovável na maioria dos casos.
Direção	Colegiado.	Individual.	Coletiva.
Países onde se aplica	Brasil, Portugal e França.	Inglaterra, Suécia, África do Sul, Canadá, Austrália e Chile.	Países Baixos, Argentina, Alemanha, Japão e Coreia do Sul.

Fonte: Brandão (2017).

O quadro anterior aponta para a existência de diferenças significativas do modelo de Tribunal de Contas adotado no Brasil – Sistema Napoleônico - em relação aos demais, como a vitaliciedade dos cargos e a independência em relação aos demais poderes. Nos tópicos seguintes, será realizado um levantamento da literatura acerca dos Tribunais de Contas, sobretudo, quanto à sua criação, seu papel institucional, desempenho e as críticas a ele atribuídas.

2.2.1 A criação do Tribunal de Contas

No Brasil, o Tribunal de Contas foi criado no primeiro ano da República, através do Decreto n. 966-A, de 7 de novembro de 1890, por meio de iniciativa de Ruy Barbosa, que assim justificou a criação:

(...) corpo de magistratura, intermediária à administração e à legislatura, que colocado em posição autônoma com atribuição de revisão e julgamento, cercado de garantias contra quaisquer ameaças, exerce funções vitais no organismo constitucional. Convém levantar entre o Poder que autoriza periodicamente a despesa e o Poder que quotidianamente a executa um mediador independente, auxiliar de um e de outro, que comunicando com a Legislatura e, intervindo na Administração, seja não só o vigia, como a mão forte da primeira sobre a segunda, obstando a perpetração das infrações orçamentárias por um veto oportuno aos atos do Executivo, que direta ou indireta, próxima ou remotamente, discrepem da linha rigorosa das leis de finanças (TCEES, 2015b, p. 14).

O passo decisivo só foi dado em 1891, quando a Constituição da República, no artigo 89, prescreve:

Art. 89 - É instituído um Tribunal de Contas para liquidar as contas da receita e despesa e verificar a sua legalidade, antes de serem prestadas ao Congresso. Os membros deste Tribunal serão nomeados pelo Presidente da República, com a aprovação do Senado e somente perderão os seus lugares por sentença. (BRASIL, 1891).

O artigo citado anteriormente estabelecia a apreciação das contas públicas pelo Tribunal anteriormente à sua prestação ao Congresso Nacional, a quem, incumbia o julgamento final. A Constituição Federal de 1934 lhe conferiu atribuição que o aproximava do controle prévio da despesa pública, proposto anteriormente por Ruy Barbosa, o qual lhe incumbiu a prerrogativa de registrar todos os contratos que interessassem imediatamente à receita ou à despesa, suspendendo-os até o pronunciamento do Poder Legislativo. Em 1937 esta prerrogativa lhe fora suprimida, mantendo-se a sua organização nos termos da Constituição anterior. Na Constituição de 1946, foi mantida a tarefa de apresentar Parecer Prévio no

tocante às contas do Presidente da República, antes de sua apreciação pelo Congresso Nacional. Sendo ainda ampliados seus poderes, e lhe sendo incumbidas também as tarefas de: a) acompanhar e fiscalizar diretamente, ou por delegações criadas em lei, a execução do orçamento; b) julgar as contas dos responsáveis por dinheiros e outros bens públicos, e as dos administradores das entidades autárquicas; e c) julgar da legalidade dos contratos e das aposentadorias, reformas e pensões. Com as Constituições outorgadas em 1967 e 1969, foram mantidas as suas atribuições, só sofrendo mudança substancial com a Emenda Constitucional n. 1, de 1969, onde constou a previsão de criação de Tribunais de Contas pelos Estados, expandindo aos que ainda não haviam o criado (DECOMAIN, 2005).

O Quadro 3, extraído de Loureiro et al. (2009), apresenta os avanços e recuos dos Tribunal de Contas entre as Constituições de 1891 e 1967:

Quadro 3 - Desenvolvimento institucional do TCS brasileiros entre os anos de 1891-1967

(continua)

	Constituições				
	1891	1934	1937	1946	1967
Atribuições constitucionais	Verificar a legalidade das contas do Executivo.	Verificar a legalidade das contas do Executivo.	Verificar a legalidade da execução orçamentária e dos contratos celebrados pelo Executivo.	Verificar a legalidade das contas do Executivo, bem como a concessão de aposentadorias, reformas e pensões.	Verificar a legalidade das contas do Executivo e realizar auditorias nas entidades fiscalizadas.
Requisitos para se tornar ministro conselheiro	Não consta.	Não consta.	Não consta.	Ter no mínimo 35 anos de idade e gozar plenamente dos direitos políticos.	Idade mínima de 35 anos, idoneidade moral, notórios conhecimentos jurídicos, econômicos, financeiros ou de administração pública.
Forma de recrutamento ministro/ conselheiro	Nomeados pelo Executivo com aprovação do Legislativo.	Nomeados pelo Executivo com aprovação do Legislativo.	Nomeados pelo Executivo com aprovação do Conselho Federal.	Nomeados pelo Executivo com aprovação do Legislativo.	Nomeados pelo Executivo com aprovação do Legislativo.

Quadro 3 - Desenvolvimento institucional do TCS brasileiros entre os anos de 1891-1967

(conclusão)

	Constituições				
	1891	1934	1937	1946	1967
Garantias a ministro conselheiro	Só perderiam o cargo por sentença judicial.	Mesmas oferecidas aos ministros da Corte Suprema.	Mesmas garantias que os ministros do Supremo Tribunal Federal.	Mesmos direitos, garantias, prerrogativas e vencimentos destinados aos juizes do Tribunal Federal de Recursos.	Mesmas garantias, prerrogativas, vencimentos e impedimentos dos ministros do Tribunal Federal de Recursos.

Fonte: Adaptado de Loureiro et al. (2009).

Como fica evidenciado na leitura do quadro, houve poucos avanços institucionais nos Tribunais de Conta entre 1891 e 1967, com poucas alterações significativas, como a exigência de conhecimentos técnicos para o cargo de conselheiro, instituída na Constituição de 1967. Loureiro et al. (2009) ao analisarem as transformações nos Tribunais de Contas no Brasil, à luz do desenvolvimento institucional, identificaram fortes indícios do poder de veto dos atores institucionais e mecanismos de *path dependence* durante a trajetória, o que resultou, ao longo de sua história, em avanços lentos e graduais. As alterações mais significativas em seu desenho institucional surgem apenas com a promulgação da Constituição de 1988, onde fora ampliada a sua jurisdição e competências, readquirindo ainda sua autonomia em relação aos demais poderes.

2.2.2 Os Tribunais de Contas pós-Constituição de 1988

Com a Constituição de 1988, que redefiniu o papel das instituições brasileiras, os Tribunais de Contas adquiriram maior importância e obtiveram a ampliação de suas prerrogativas de fiscalização neste novo momento, mais propenso à liberdade e de soberania dos valores democráticos e dos princípios republicanos. (PASCOAL, 2009; LOUREIRO et al, 2009). Otimista, o então conselheiro do Tribunal de Contas da União, Luciano Brandão Alves de Souza destacou no ano posterior à promulgação que:

[...] o texto de 1988 explicitou e acrescentou, significativamente, a abrangência e a qualidade, mais diversificada, das competências dos órgãos de Controle Externo. Em síntese, os Tribunais de Contas agora podem mais (DE SOUZA, 1989, p.45).

O ex-congressista, ex-presidente do Tribunal de Contas de Pernambuco e professor de direito constitucional, Jarbas Maranhão, destaca que a Constituição Federal de 1988 manteve os

sistemas de controle interno e externo (art. 70). O primeiro, exercido por cada um dos Poderes, e o segundo, pelo Congresso Nacional com o auxílio do Tribunal de Contas da União (art. 71). Para o autor, “a palavra “auxílio” deve ser entendida como colaboração funcional e não subordinação hierárquica ou administrativa [...] impondo-se, todavia, que mantenha independência como órgão e função” (MARANHÃO, 1993, p.260). Sem esta independência institucional, o Tribunal ficaria suscetível ao descumprimento dos preceitos estabelecidos na Carta Maior (DE CARVALHO, 2003).

A interpretação conjunta dos arts. 70 e 71 permite ainda inferir quantos às demais prerrogativas estabelecidas pelo constituinte aos tribunais, dentre as quais, a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial de todos os órgãos da administração direta e das entidades da administração indireta, cabendo ainda ao Tribunal o seu julgamento. Ficou ratificada, ainda, no parágrafo único do artigo 70, a obrigatoriedade de prestação de contas a todos responsáveis pelos recursos públicos:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

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, assuma obrigações de natureza pecuniária (BRASIL, 1988).

De Souza (1989) observa ainda a inovação trazida com a competência de fiscalizar as renúncias de receita. Segundo o autor, a fiscalização se fazia necessária ante as constatações evidenciadas nas auditorias programáticas realizadas pela Corte de Contas que identificaram distorções e irregularidades nas políticas de concessão de incentivos fiscais da União. Mais que isso, permitiu ampliar o debate quanto à sua pertinência em detrimento aos investimentos em áreas mais sensíveis, como saúde, educação e segurança.

Todas as atribuições encontram-se detalhadamente expostas no art. 71 do texto constitucional. Por força do princípio da simetria constitucional, tais competências também se aplicam às Cortes de Contas Estaduais e municipais, motivo pelo qual o texto deve obrigatoriamente replicado nas Constituições dos Entes Federados.

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante Parecer Prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;

IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;

V - fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;

VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;

VII - prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;

VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;

IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;

X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;

XI - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.

§ 1º No caso de contrato, o ato de sustação será adotado diretamente pelo Congresso Nacional, que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo as medidas cabíveis.

§ 2º Se o Congresso Nacional ou o Poder Executivo, no prazo de noventa dias, não efetivar as medidas previstas no parágrafo anterior, o Tribunal decidirá a respeito.

§ 3º As decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo.

§ 4º O Tribunal encaminhará ao Congresso Nacional, trimestral e anualmente, relatório de suas atividades (BRASIL, 1988, grifo nosso).

Para o presente estudo, destacamos as competências previstas nos incisos I e II, de caráter apreciativo e judicante, que atribuem aos tribunais a apreciação das contas do Chefe do Poder Executivo, mediante apresentação de Parecer Prévio, e a realização de julgamento das contas anuais dos administradores e demais responsáveis pelo patrimônio público. Porém, a

competência apreciativa, predominantemente opinativa, deve estar sempre acompanhada da competência corretiva e sancionatória dos Tribunais de Contas (inciso VIII, IX e X), como a aplicação de

[...] multa proporcional ao dano causado ao erário; fixação de prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao cumprimento da lei [...], sustação da execução do ato; representação ao poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados; tomada de contas especial (DE CARVALHO, 2003, p.197).

Outras competências estabelecidas pelo Constituinte e que merecem ser destacadas são a obrigatoriedade dos órgãos de controle interno reportar ao controle externo, sob pena de responsabilidade solidária, qualquer irregularidade ou ilegalidade apurada (art. 74, § 1º) e a capacidade de qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato denunciar às Cortes de Contas irregularidades ou ilegalidades (art. 74, § 2º), o que ampliou substancialmente os mecanismos de controle social (DE CARVALHO, 2003).

No período que sucedeu à aprovação, Loureiro et al. (2009) destacam que as crises financeiras ocorridas entre os anos de 1997 e 1998 geraram constrangimento externo, forçando o governo brasileiro a apresentar no ano 2000 a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) com o objetivo de implementar práticas de gestão fiscal que permitissem a realização do ajuste fiscal necessário para reduzir o endividamento público e para garantir a solvência das dívidas interna e externa. Segundo Araujo (2007), somou-se a isso a pressão popular para a moralização da gestão pública, sobretudo com a assunção de metas e o comprometimento de fiel cumprimento das peças orçamentárias. Laureano et al. (2017) enumeram os principais aspectos contemplados na lei:

(1) a restrição quanto à renúncia de receitas (artigo 14); (2) a definição de limites quanto às despesas com pessoal (artigos 18 a 23); (3) a definição de condições e de limites para o endividamento e para a realização de operações de crédito (Resolução n. 40/2001 e 43/2001 do Senado Federal, respectivamente, nos termos do artigo 30, inciso I); (4) a vedação quanto à realização de despesas nos últimos quadrimestres do mandato, as quais não possam ser cumpridas dentro do mesmo (artigo 42); (5) a definição de instrumentos de transparência da gestão fiscal, tais como a realização de audiências públicas (artigo 9, §4º; artigo 48, §1º), a publicação do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (artigo 48, caput; artigo 52), a publicação do Relatório de Gestão Fiscal (artigo 48, caput; artigo 54), dentre outros (LAUREANO et al, 2017, p.97).

Embora o texto preliminar apresentado não mencionasse os Tribunais de Contas como garantidores do cumprimento dos preceitos estabelecidos, após amplos debates com entidades ligadas aos Tribunais, lhes foi atribuída pelo legislador a tarefa de guarda da lei, tal qual o ordenamento jurídico resguarda ao STF a garantia e a proteção da Constituição, exigindo dos

Tribunais desde então um processo de reestruturação técnica e de modernização (LOUREIRO et al, 2009).

Nas palavras proferidas pelo ex-conselheiro do TCU, Luciano Brandão de Souza,

Poder mais representa, necessariamente, acréscimo de compromissos, não só perante o legislativo, como em face da opinião pública. Esse o verdadeiro desafio que o sistema Tribunais de Contas, hoje mais do que no passado, [...] tem diante de sua consciência (DE SOUZA, 1989, p.45).

2.2.3 Composição e politização dos Tribunais de Contas

Loureiro e Abrucio (2004) destacam que as alterações na Constituição de 1988 em relação ao provimento dos cargos de conselheiro foram significativas na redução da influência dos poderes do Executivo sobre as Cortes de Contas⁴. Se até então os nomes eram escolhidos pelo Chefe do Executivo, o qual encaminhava o indicado para aprovação pelas Casas Legislativas, com as alterações na Carta de 1988 há uma redução dos poderes do Executivo e uma ampliação nas prerrogativas do Legislativo, uma vez que 2/3 das indicações passaram a ser realizadas pelos parlamentares, e apenas 1/3, sendo de competência do executivo. Cabe apontar ainda que as indicações do Executivo são encaminhadas em lista tríplice, onde dois nomes obrigatoriamente devem ser de carreiras técnicas relacionadas aos Tribunais. Este compartilhamento das indicações entre os dois poderes tinha como objetivo principal evitar a politização excessiva das Cortes de Contas (SPECK, 2000).

Por outro lado, se a intenção do constituinte era reduzir a influência política no âmbito dos tribunais, a realidade sotoposta aos ideais almejados tem demonstrado uma politização que leva a uma neutralização destes órgãos, em grande parte, devido ao predomínio de indicações meramente políticas. Sakai e Paiva (2016), analisando as composições dos Tribunais de Contas estaduais, apuraram que 80% dos conselheiros em exercício, antes de sua nomeação,

⁴ Constituição do Estado do Espírito Santo Art. 74[...]

§ 2º Os Conselheiros do Tribunal de Contas serão escolhidos obedecendo-se a seguinte proporção:

I - 03 (três) de escolha do Governador do Estado, com aprovação da Assembleia Legislativa, observado a condição de:

a) 01 (um) de livre indicação, com aprovação da Assembleia Legislativa;

b) 02 (dois) alternadamente dentre Auditores e Membros do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, indicados em lista tríplice pelo Tribunal, segundo os critérios de antiguidade e merecimento, e recebidas as indicações o Governador do Estado, indicará um que submeterá à aprovação da Assembleia Legislativa;

II - 04 (quatro) escolhidos pela Assembleia Legislativa.

ocuparam cargos eletivos ou na alta administração, evidenciando ainda que 31% possuem grau de parentesco com agentes políticos.

Para Abrúcio (1998) os governadores neutralizam a atuação dos tribunais por meio das indicações dos conselheiros. Embora apenas parte das indicações sejam realizadas por estes, a subserviência das casas legislativas ao chefe do executivo recorrentemente lhe dá a prerrogativa, mesmo que implícita, de determinar todas as indicações. Loureiro e Abrucio (2004) indicam que a natureza das relações entre o poder Executivo e o Legislativo no Brasil, onde predominam os governos de coalizão, gera laços de dependência maléfica à *accountability* horizontal sobre o Poder Público.

Estudos como o de Arantes et al. (2005), apontaram ainda, ao questionar a percepção de atores estratégicos ligados aos tribunais, problemas relacionados à independência institucional, a composição e o desempenho apolítico, indicando uma necessidade de reformulação dos tribunais. No Quadro 4, extraído deste trabalho, são apresentadas algumas frases proferidas pelos atores entrevistados em relação aos Tribunais de Contas.

Quadro 4 - Frases de atores estratégicos em relação aos TCs

	Politização indevida do Tribunal de Contas
Legislativo	Apreciar contas do poder público sobre o prisma político.
	Envolve-se muito em política.
	Interferir politicamente nos bastidores das decisões políticas.
Gestores e técnicos do Executivo	Age politicamente na apreciação de contas.
	Ignorar a legalidade, imparcialidade.
	Deixar de agir politicamente.
Ministério Público	Julgamento político de contas governamentais
	Ingerência nos órgãos para atender um reclamo político.
	Perseguir os inimigos políticos e deixar seus amigos sem punição.

Fonte: Arantes et al. (2005).

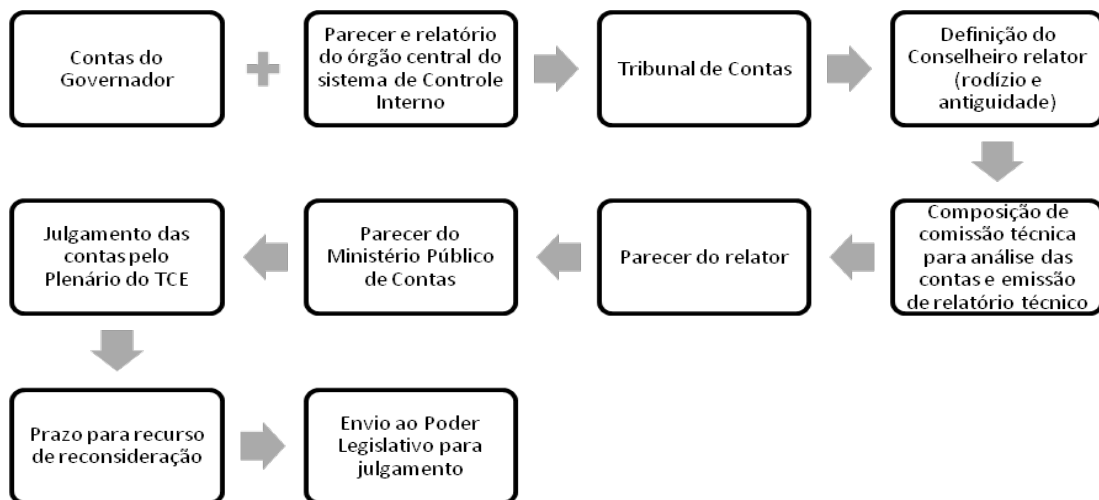
Verifica-se no quadro anterior que todos os atores entrevistados apontaram para a ocorrência de julgamentos políticos no âmbito dos Tribunais de Contas, sendo destacada a ausência de legalidade dos atos praticados e a ausência de responsabilização de políticos tidos como

“amigos” pelos membros da Corte. Um dos atores aponta ainda que as apreciações das contas do Poder Público são analisadas por um viés político, o que contraria frontalmente as prerrogativas eminentemente técnicas que são atribuídas aos Tribunais de Contas pela Constituição.

2.2.4 O processo de apreciação e julgamento das contas anuais do Governador

O Regimento Interno do Tribunal de Contas do estado do Espírito Santo (RITCE-ES), aprovado por meio da Resolução TC n. 261, de 4 de junho de 2013, com base nas prerrogativas estabelecidas pelo inciso I do art. 71 da Constituição Estadual⁵, disciplina entre seus artigos 105 e 121 como se dará o processo de apreciação e julgamento das contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado. A Figura 1, a seguir, ilustra como se dá o processo:

Figura 1 - Processo de julgamento das Contas do Governador



Fonte: Elaboração do autor, com base em RITCEES (2013).

No artigo 105 fica estabelecido que as contas apresentadas pelo Governador abrangem a totalidade do exercício financeiro do Estado (Balanço Geral do Estado e demais documentos e informações estabelecidas em normativo do Tribunal), o que inclui as atividades dos demais Poderes instituídos. O parágrafo 4º do mesmo artigo determina ainda que as contas devam

⁵ Art. 71. O controle externo, a cargo da Assembleia Legislativa ou da Câmara Municipal, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado ao qual compete:

I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado, mediante Parecer Prévio a ser elaborado em sessenta dias a contar do seu recebimento;

estar acompanhadas do relatório e do parecer conclusivo do órgão central do sistema de controle interno⁶. Constituem, portanto, as contas anuais a ser encaminhadas ao Tribunal de Contas pelo Poder Executivo, o Balanço Geral do Estado e o relatório e manifestação do Controle Interno.

Recebidas as contas pelo Tribunal, nos termos da Constituição Estadual e do RITCE-ES, o Parecer Prévio⁷ deverá ser elaborado no prazo máximo de sessenta dias. O regimento determina ainda, no art. 107, que o relator da matéria deverá ser designado na primeira sessão ordinária do ano, de acordo com o critério de antiguidade e rodízio dos conselheiros. Cabendo a este, conforme preceitua o art. 112, indicar os servidores que irão compor a comissão técnica e o coordenador, responsável pela emissão do parecer do Corpo Instrutivo do Tribunal que deverá ser elaborado no prazo máximo de 30 dias.

Encerrada a fase instrutória, o art. 114 determina que o relator encaminhe o relatório técnico e os autos ao Presidente e aos demais conselheiros, devendo ser dado o prazo de sete dias corridos para o MPC-ES emitir o seu parecer. Após a conclusão do parecer do MPC-ES, os autos estarão conclusos ao relator, devendo ser encaminhada a cópia do seu voto aos demais membros em até dois dias antes da apreciação da matéria pelo Plenário.

O regimento estabelece que o Parecer Prévio deve ser votado em sessão especial, sendo observado o quórum qualificado, com ao menos cinco conselheiros, e a presença do Procurador de Contas. O parecer, nos termos do art. 118:

Art. 118. O Parecer Prévio consistirá em apreciação geral e fundamentada da gestão orçamentária, patrimonial, financeira e fiscal havida no exercício, devendo demonstrar se o balanço geral representa adequadamente a posição financeira, orçamentária e patrimonial do Estado em 31 de dezembro, bem como se as operações estão de acordo com os princípios fundamentais de contabilidade e com os princípios constitucionais e legais aplicáveis à Administração Pública, concluindo pela aprovação, aprovação com ressalva ou rejeição das contas (RITCEES, 2013).

Aprovado o parecer pela maioria dos votantes, nos termos do Art. 119, caberá recurso de reconsideração pelo interessado, pelo sucessor ou pelo MPC-ES, devendo este ser formulado por escrito e em uma única vez, no prazo de trinta dias. Julgado o recurso, ou na sua

⁶ No estado do Espírito Santo o órgão de Controle Interno, conforme estabelecido na Lei Complementar nº 856, de 17 de maio de 2017, é a Secretaria de Estado de Controle e Transparência.

⁷ A ADI 3.077, do STF, estabeleceu que o Parecer Prévio é indispensável ao julgamento das contas, sendo inconstitucional a norma que dispense a sua apresentação (Relatora: Cármen Lúcia, julgada em 16 de novembro de 2016).

inexistência, o Parecer Prévio deverá ser encaminhado à Assembleia Legislativa para julgamento, cuja competência exclusiva consta no inciso XI do art. 56 da Constituição Estadual.

2.2.5 Politização dos tribunais e os pareceres prévios

Dentre as prerrogativas atribuídas ao Tribunal de Contas da União no artigo 71 da Constituição Federal, e aos demais tribunais dos entes federados pelo princípio da simetria constitucional, está a emissão de Parecer Prévio referente às contas prestadas anualmente pelo chefe do Executivo. Autores como Mello (2009) e Meirelles (2006) enfatizam o caráter fundamentalmente técnico das manifestações a serem expedidas por meio de pareceres. Nestes termos, o Parecer Prévio contém uma análise técnica elaborada pelos Tribunais de Contas em relação às contas prestadas pelo chefe do Executivo, que orientará o Poder Legislativo no âmbito do julgamento das contas, funcionando como peça auxiliar no exercício do controle externo, e fortalecendo os mecanismos de “*check and balances*” entre esses poderes (ANDRADA, 2010). O autor evidencia, ainda, que o Parecer Prévio harmoniza as duas dimensões do controle externo: o controle político, exercido pelo Poder Legislativo, e o controle técnico, atribuído aos tribunais, impedindo assim que predominem aspectos de caráter político-partidário durante os julgamentos das contas.

Por outro lado, trabalhos como o de Quintal et al. (2012), ao examinarem os pareceres emitidos pelos tribunais nas ocasiões das prestações de contas anuais dos governadores, observaram a inexistência de responsabilização, da aplicação de sanções e da determinação de medidas corretivas quando estas estavam em desacordo com os normativos contábeis, o que vai de encontro à essência de seu objetivo. Se o parecer é um documento de caráter técnico, distorções como essas não deveriam ser observadas nos pareceres. Dentre as possíveis explicações, a politização das burocracias, identificada por Loureiro e Abrúcio (1999) como uma forma híbrida de atuação das burocracias que passaram a pautar aspectos políticos para a definição do seu modo de atuação, e que no caso dos tribunais pode ser correlacionada à sua composição, como fora discutido no tópico anterior.

2.3 CARACTERIZAÇÃO POLÍTICO-INSTITUCIONAL RECENTE DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Autores como Zorzal (2010), Lima (2011) e Rocha (2015) destacam a virada institucional ocorrida no Estado do Espírito Santo com a eleição de Paulo Hartung, no ano de 2003. Se anteriormente, sob a gestão de José Ignácio (1999-2002), predominou uma situação de completa submissão do mandatário do Poder Executivo ao Legislativo, “configurando uma espécie de parlamentarismo onde o governador encontrava-se acuado e submetido às vontades daquele, já que a proteção do legislativo era a única coisa que ainda o sustentava no poder” (ROCHA, p. 28, 2015), com a posse de Paulo Hartung se observa o fortalecimento do Poder Executivo e a formação de uma ampla coalizão de sustentação. Se por um lado, em um primeiro momento, essa coalizão liderada pessoalmente por Hartung trouxe ganhos em estabilidade, governança democrática e credibilidade político-institucional (ZORZAL, 2010), em longo prazo pode ser observado o enfraquecimento das instituições, sobretudo do legislativo, e, conseqüentemente, uma posição de subserviência aos interesses dos governadores, tal qual apontado por Pessine (2013) ao analisar o processo legislativo e a produção de leis entre os anos de 2007 e 2010, o que converge com a tese de ultrapresidencialismo estadual de Abrucio (1998).

2.3.1 Polarização política: Paulo Hartung e Renato Casagrande

Como demonstração da hegemonia do grupo político formado e liderado por Paulo Hartung, a partir da sua primeira eleição para o governo do Estado, houve pouca alternância de governadores entre os anos de 2003 e 2018. Neste período, apenas Paulo Hartung (2003-2006, 2007-2010 e 2015-2018) e Renato Casagrande (2011-2014 e 2019-2022) assumiram a chefia do Poder Executivo estadual. Embora às vésperas do pleito eleitoral de 2014 tenha ocorrido uma ruptura entre essas duas lideranças, anteriormente ambos pertenciam ao mesmo grupo, tendo, inclusive, Casagrande sido eleito para o seu primeiro mandato como o candidato do então Governador Paulo Hartung. As mudanças nos discursos de Casagrande entre as campanhas de 2010 e 2014 foram observadas por Gomes e Ferreira (2015). Se em 2010 as falas remeteram à continuidade do governo anterior (Paulo Hartung), em 2014 preponderou um clima de hostilidade.

A divisão ocorrida no ano de 2014 ainda traz reflexos à conjuntura política capixaba, sendo possível observar, desde então, uma clara polarização política no Estado do Espírito Santo, distinta não apenas no campo político, mas, sobretudo, no campo ideológico. Se por um lado, nas eleições de 2014 as propostas de Paulo Hartung, foram fundamentadas em uma política de ajuste fiscal e lograram êxito com a sua eleição em primeiro turno com 53,44% dos votos válidos, por outro, nas eleições de 2018, com a desistência de Paulo Hartung de concorrer à reeleição, tendo como um dos fatores uma possível derrota⁸, Renato Casagrande foi eleito com 55,49% questionando a gestão anterior e propondo a retomada dos investimentos públicos.

Conquanto que tenha ocorrido a divisão de forças na política estadual, a situação de estabilidade institucional perdurou ao longo do período. Ambos os governadores eleitos mantiveram a supremacia do Poder Executivo, inexistindo ao longo dos mandatos contratemplos com os demais poderes. Rocha (2015), por exemplo, reforça esse argumento ao apontar que entre os anos de 2003 e 2014 todas as eleições para presidente do Poder Legislativo passaram pelo crivo do Governador do Estado, o que por si só demonstra a dinâmica vigente na relação entre as duas instituições.

2.3.2 O Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo

A ingerência do governador sobre as eleições da Mesa Diretora do Poder Legislativo demonstrada por Rocha (2015) também pôde ser observada na escolha dos conselheiros do Tribunal de Contas do estado do Espírito Santo. Se ao assumir o cargo de governador pela primeira vez, em 2003, e ao longo de grande parte dos mandatos, Paulo Hartung se deparou com uma composição atrelada ao ex-presidente do Legislativo, José Carlos Gratz, dos quais cinco membros⁹ foram acusados pelo Ministério Público Federal (MPF) de participar de um suposto esquema de corrupção junto ao Presidente do Legislativo, no fim do seu segundo

⁸ As pesquisas indicavam um empate técnico entre os candidatos, mas em todas a rejeição de Paulo Hartung superava a de Renato Casagrande. Como exemplo, a pesquisa realizada pela Futura Consultoria e Assessoria LTDA entre os dias 10 e 13 de julho de 2018, onde Hartung apresentou rejeição de 24,6% e Casagrande de apenas 7,4%.

⁹ Inicialmente na ação penal (APn 300) figuravam cinco Conselheiros do TCE-ES. Com exceção de Valci, que foi condenado, todos os demais foram excluídos do processo pelo STJ.

mandato a realidade era outra, tendo o governador, com o afastamento do conselheiro Valci Ferreira, vínculos políticos¹⁰ com a maioria dos membros da Corte de Contas.

Em 2008, Paulo Hartung indicou o ex-auditor geral de seu governo, Sebastião Carlos Ranna de Macedo, em substituição ao ex-deputado Mário Alves Moreira. No ano seguinte, com a aposentadoria do ex-deputado Dailson Laranja, Paulo Hartung realizou a indicação de seu Chefe da Casa Civil, Sérgio Aboudib Ferreira Pinto. Da mesma forma, com a aposentadoria do ex-deputado Enivaldo Euzébio dos Anjos, dentro das vagas de prerrogativa do Poder Legislativo, foi indicado o Secretário da Casa Civil de Paulo Hartung, José Antônio Almeida Pimentel (TCEES, 2015b). Nota-se, sobretudo na última indicação, como o Governo do Estado passou a controlar as indicações dos conselheiros do TCE-ES, interferindo inclusive nas vagas atribuídas ao Legislativo.

Essa inferência feita no parágrafo anterior pode ser constatada nos dois governos seguintes (Casagrande de 2011-2014 e Paulo Hartung de 2015-2018). Em 2011, com o afastamento judicial do procurador de Justiça Elcy de Souza, Casagrande indicou Domingos Augusto Taufner, procurador do MPC-ES e ex-vereador pelo Partido dos Trabalhadores (PT) - partido da base de Casagrande (TCEES, 2015b). Em 2012, com a aposentadoria do Conselheiro e ex-deputado Umberto Messias de Souza, dentro das vagas do legislativo, Renato Casagrande demonstrou sua influência ao conseguir a aprovação do Presidente da Assembleia Legislativa e correligionário no Partido Socialista Brasileiro (PSB), Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun (TCEES, 2015b). No ano seguinte, com a aposentadoria do Conselheiro Marcos Miranda Madureira, novamente a influência do Governador pode ser notada. Mais uma vez, dentro das vagas do legislativo, o governador conseguiu influenciar na indicação do seu então líder de governo na Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo (ALES), o deputado Sérgio Manoel Nader Borges¹¹, que na ocasião da escolha já possuía condenações em segunda instância por improbidade administrativa¹².

¹⁰ Ver o Quadro 8, na seção de resultados.

¹¹ Sérgio Borges foi condenado em 18.12.2018 por corrupção passiva pelo STJ, mas foi reconhecida pela corte a prescrição da pretensão punitiva.

¹² Descumprindo os requisitos de idoneidade moral e reputação ilibada previstos na Constituição Estadual: Art. 74 [...] § 1º Os Conselheiros do Tribunal serão nomeados dentre os brasileiros que satisfaçam os seguintes requisitos: [...] b) possuir **idoneidade moral e reputação ilibada**;

Com o término do mandato de Renato Casagrande e a posse de Paulo Hartung, em 2015, observa-se a continuidade da influência do Chefe do Executivo. Com o pedido de aposentadoria do conselheiro José Antônio Almeida Pimentel – afastado judicialmente pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ) por indícios de corrupção -, em 2018, foi indicado pelo Legislativo o líder do Governo Hartung, o deputado estadual Rodrigo Coelho.

Por fim, com o pedido de aposentadoria protocolado pelo conselheiro afastado Valci Ferreira, em janeiro de 2019, o Governador do Estado, Renato Casagrande, em uma clara demonstração de força sobre o legislativo, conseguiu aprovar a escolha do presidente estadual do seu partido (PSB), o farmacêutico e ex-secretário em sua gestão anterior, Luiz Carlos Ciciliotti. Destaca-se que até então era noticiado pela mídia local o favoritismo do deputado estadual Marcelo Santos para ocupar a vaga, contando com amplo apoio dos demais deputados. Porém, inesperadamente e à véspera das indicações, Marcelo retirou a sua candidatura, passando a apoiar publicamente o nome de Ciciliotti. Em uma votação marcada pela interferência do Governo¹³, Luiz Carlos Ciciliotti foi escolhido conselheiro com 27 votos.

Nota-se, portanto, nos parágrafos anteriores, que nenhuma das indicações de conselheiros ocorridas entre os anos de 2003 e 2018, mesmo nas vagas de prerrogativa exclusiva do legislativo, deixou de passar pelo crivo e contrariou os interesses dos governadores do Estado. Se outrora (até 2003) pôde ser visualizado um controle da Corte de Contas pelo Legislativo (Era Gratz), que, em tese, reforçou o poder de barganha e de controle das demais instituições pelo Presidente da Assembleia Legislativa, com a posse de Paulo Hartung (e seu grupo político), em 2003, constata-se uma reversão no jogo político (ZORZAL, 2010). Observa-se, portanto, no período a perda de protagonismo do legislativo na política estadual, abrindo mão da indicação dos membros do Tribunal, e como consequência, ganhando força uma posição de subserviência ao Poder Executivo. As movimentações iniciadas por Paulo Hartung não apenas neutralizaram as ações da ALES no âmbito legislativo, como demonstrado por outros autores, mas também trouxeram consequências à fiscalização e ao controle externo, que são

¹³ Pela atualidade dos fatos, não existem publicações acadêmicas sobre o tema. Entretanto, o artigo publicado pelo colunista de política do jornal A Gazeta, Vitor Vogas, em 21 de fevereiro de 2019, traz uma narrativa dos fatos que levaram à escolha de Luiz Carlos Ciciliotti. Disponível em: https://www.gazetaonline.com.br/opiniaao/colunas/praca_oito/2019/02/tres-reflexoes-impunidade-parcialidade-e-disparidade-1014169140.html

realizadas, principalmente, com o auxílio do Tribunal de Contas. O mesmo comportamento pode ser observado na maioria das Casas Legislativas do país, onde os parlamentares recorrentemente abrem mão da prerrogativa de fiscalizar e controlar os atos do Executivo em troca de cargos, emendas e do apoio para uma eventual reeleição ou para a sua ascensão política (CENTURIONE, 2012).

3 METODOLOGIA

3.1 DELINEAMENTO DO ESTUDO

A abordagem adotada no presente estudo é qualitativa, uma vez que o universo desta pesquisa, o Tribunal de Contas do estado do Espírito Santo, está inserido em uma realidade não quantificável, sujeita a variados significados, motivações, aspirações, valores e atitudes (MINAYO, 2011). Para Godoy (1995), a pesquisa qualitativa vai além da medição objetiva e da quantificação dos resultados das pesquisas quantitativas, prevalecendo uma busca por dados descritivos sobre pessoas, lugares e processos, a qual objetiva, sobretudo, compreender a natureza dos fenômenos sob a ótica dos sujeitos envolvidos, sendo, portanto, a “forma adequada para entender a natureza de um fenômeno social” (RICHARDSON, 1999, p.79). O processo e seu significado são os objetivos principais desta abordagem (MENEZES e SILVA, 2001). A sua utilização envolve técnicas de coleta de informações e práticas interpretativas para descrever a complexidade da realidade observada, permitindo um maior grau de entendimento do comportamento dos indivíduos e a compreensão das relações sociais e culturais estabelecidas dentro das organizações (MINAYO, 2011; RICHARDSON, 1999; GODOY, 1995). Como técnicas de análise de dados, o presente estudo se utilizará de pesquisa documental, com base nos documentos emitidos pelo Tribunal de Contas e os demais órgãos de controle externo das contas públicas, e de técnicas de análise de conteúdo para evidenciar e para a proposição de inferências quanto ao conteúdo informativo dos mesmos.

As pesquisas também são classificadas quanto aos seus objetivos e, dessa forma, a presente pesquisa caracteriza-se como um estudo descritivo e explicativo. De acordo com Gil (2008), as pesquisas descritivas buscam a descrição das características de uma população, fenômeno ou de uma experiência, podendo estabelecer relações entre variáveis e proporcionar novas visões sobre uma realidade já conhecida. Nas pesquisas descritivas, realiza-se o estudo, a análise, o registro e a interpretação dos fatos sem que se adentre no mérito dos conteúdos, não havendo, portanto, interferência do pesquisador (BARROS e LEHFELD, 2007). Por outro lado, a pesquisa explicativa registra fatos, analisa-os, e os interpreta para a apresentação de explicações. Exige, portanto, por parte do pesquisador, capacidade de síntese, teorização e reflexão a partir do objeto de estudo para esclarecer sobre causas de fatos, fenômenos e situações com as quais se defrontará (LAKATOS e MARCONI, 2011). Vergara (2007) argumenta que as pesquisas explicativas presumem as pesquisas descritivas como base para as

suas reflexões e explicações. Se por um lado busca-se descrever as informações constantes nos pareceres e relatórios apresentados no âmbito do julgamento das contas anuais dos governadores do Estado, por outro, objetiva-se uma reflexão quanto às informações que permita compreender e explicar as motivações e as causas do comportamento dos agentes públicos envolvidos.

3.2 OBJETO DE ESTUDO

O presente estudo tem como objeto os pareceres e relatórios relativos às contas anuais dos governadores Paulo Hartung (2010 e 2015-2017) e Renato Casagrande (2011-2014), emitidos pelo Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo e pelos demais órgãos de controle externo das contas públicas. Os quatro documentos apresentados anualmente e o seu amparo legal são elencados a seguir:

- (a) Parecer Prévio do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo – art. 71, II, Constituição do Estado do Espírito Santo.
- (b) O Relatório e Parecer Conclusivo do Órgão Central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo (RELOCI) – art. 76 da Constituição Estadual; art. 4º da Lei Complementar n. 295/2004; Lei Complementar n. 621/2012; Resolução TC n. 227/2011; Resolução TC n. 261/2013.
- (c) Parecer do Ministério Público de Contas – art. 130 da Constituição Federal c/c art. 3º, II, da Lei Complementar n. 451/2008.
- (d) Relatório da comissão técnica de análise das contas do governador – arts. 109 e 112, Regimento Interno do TCE-ES.

Dessa forma, serão analisados neste trabalho 32 documentos, o que corresponde a quatro por ano em cada um dos oito anos que compõe a amostra. O período entre 2010 e 2017 foi escolhido por abranger mandatos de dois governadores, um de Renato Casagrande e dois de Paulo Hartung. Com esta definição temporal que abrange duas gestões distintas, busca-se dissociar, ou mesmo identificar, uma vinculação entre o caráter dos pareceres e o mandatário do Poder Executivo em exercício durante a sua emissão. Com a análise das composições do

tribunal nestes períodos será possível também estabelecer uma eventual correlação da proximidade entre governadores e conselheiros e o caráter das decisões.

3.3 COLETA E ANÁLISE DE DADOS

Os dados foram coletados do Portal da Transparência do estado do Espírito Santo e no endereço eletrônico do Tribunal de Contas. Atualmente o portal apresenta uma seção destinada à prestação de contas do Governo, onde constam a prestação de contas anual do governador do Estado, o relatório e o parecer conclusivo do órgão central do sistema de controle interno e os relatórios e pareceres prévios do TCE-ES, entre os anos de 2010 e 2017. Os documentos não localizados nos portais da internet e no Diário Oficial de Contas foram solicitados *in loco* no tribunal.

Conforme exposto por MPCES (2016), a emissão de Parecer Prévio pelo tribunal comporta duas possibilidades de provimentos mandamentais: determinação e recomendação. Sendo possível relacionar os provimentos mandamentais do TCE-ES às três hipóteses de Parecer Prévio, que são nos termos do artigo 132 do Regimento Interno do Tribunal:

Art. 132. A emissão do Parecer Prévio sobre as contas dos governos estadual ou municipal poderá ser:

I - pela **aprovação das contas**, quando ficar demonstrada, de forma clara e objetiva, a exatidão dos demonstrativos contábeis, a compatibilidade dos planos e programas de trabalho com os resultados da execução orçamentária, a correta realocação dos créditos orçamentários e o cumprimento das normas constitucionais e legais;

II - pela **aprovação das contas com ressalva**, quando ficar caracterizada impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal, da qual não resulte dano ao erário, sendo que eventuais determinações serão objeto de monitoramento pelo Tribunal;

III - pela **rejeição das contas**, quando comprovada grave infração à norma constitucional, legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial (RITCEES, 2013, grifo nosso).

O Quadro 5, extraído de MPCES (2016b), estrutura as três possibilidades de Parecer Prévio a partir das constatações da análise técnica (presença e ausência de pontos de controle), relacionando-os, ainda, com os provimentos cabíveis em cada caso e com os dispositivos legais aplicáveis:

Quadro 5 - Possibilidades de Parecer Prévio

Parecer Prévio	Presença	Ausência	Mandamentos Possíveis
Aprovação	<p>Demonstração de forma clara e objetiva (art. 132, I, RITCE-ES, aprovação):</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Exatidão dos demonstrativos contábeis; 2. Compatibilidade dos planos e programas de trabalho com os resultados da execução orçamentária; 3. Correta realocação dos créditos orçamentários; 4. Cumprimento das normas constitucionais e legais. 	<ul style="list-style-type: none"> • Impropriedade ou de qualquer outra falta de natureza formal da qual não resulte dano ao erário. (art. 132, II, RITCE-ES, aprovação com ressalva). • Grave infração à norma constitucional, legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial (art. 132, III, RITCE-ES, rejeição). 	Recomendação (Contribuir para as boas práticas, art. 329, § 7º, RITCE-ES)
Aprovação Com Ressalva	Impropriedade ou de qualquer outra falta de natureza formal (art. 132, II, RITCE-ES, aprovação com ressalva), da qual não resulte dano ao erário.	Grave infração à norma constitucional, legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial (art. 132, III, RITCE-ES, rejeição).	Determinação (Exato cumprimento da lei, art. 329, § 7º, RITCE-ES)+ Recomendação(Contribuir para as boas práticas, art. 329, § 7º, RITCE-ES)
Rejeição	Grave infração à norma constitucional, legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial (art. 132, III, RITCE-ES, rejeição) ou impropriedade ou de qualquer outra falta de natureza formal (art. 132, II, RITCE-ES, aprovação com ressalva, a contrario sensu), da qual resulte dano ao erário (ato culposo).	-	Determinação (Exato cumprimento da lei, art. 329, § 7º, RITCE-ES) + Recomendação (Contribuir para as boas práticas, art. 329, § 7º, RITCE-ES)

Fonte: MPCES (2016b).

De posse dos documentos referentes às prestações de contas, para cada um dos 32 pareceres/relatórios serão levantadas as recomendações e determinações expedidas, bem como a recomendação para aprovação, para a aprovação com ressalvas, ou a rejeição das contas. Da mesma forma, serão elencadas as eventuais sanções propostas/impostas aos agentes responsáveis pelas contas, e para fins complementares, serão verificados os votos individuais dos conselheiros nos Pareceres Prévios, bem como as falas dos mesmos e dos demais participantes por meio das atas das sessões.

Identificadas as possíveis irregularidades nos pareceres e relatórios, proceder-se-á a classificação destas conforme o Anexo Único – “Classificação de Irregularidades: Critérios para a apreciação das Contas Anuais da Administração Pública pelo Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso”, da Resolução Normativa n. 17/2010, do TCE-MT¹⁴. As classificações das matérias e das naturezas das irregularidades constam nos Quadros 6 e 7, respectivamente:

Quadro 6 - Matéria da irregularidade classificada

CÓDIGO	ASSUNTO
A	Limites Constitucionais/Legais
B	Gestão Patrimonial
C	Contabilidade
D	Gestão Fiscal/Financeira
E	Controle Interno
F	Planejamento/Orçamento
G	Licitação
H	Contratos
I	Convênios
J	Despesas
K	Pessoal
L	RPPS
M	Prestação de Contas
N	Diversos

Fonte: TCEMT (2015).

¹⁴ Disponível em:

http://jurisdicionado.tce.mt.gov.br/arquivos/downloads/00057359/TCEMT_Classificacao%20de%20Irregularidades%20-%205%C2%AAEdicao.pdf

Quadro 7 - Natureza da irregularidade classificada

A	GRAVÍSSIMAS
B	GRAVES
C	MODERADAS

Fonte: TCEMT (2015)

A utilização da classificação de irregularidades do TCE-MT se dá pelo fato do TCE-ES ter publicado a Portaria n. 64/2012 com o objetivo de criar uma comissão técnica para a elaboração de proposta de norma disciplinando a composição, a forma de apresentação e os procedimentos para análise das prestações de contas anuais, mas que não foi concluída até a presente data. Desta forma, a Resolução do TCE-MT tem sido utilizada em diversas ocasiões no TCE-ES, como no Parecer do Ministério Público de Contas n. 3442/2016¹⁵, constante na Decisão Plenária TC-03578/2017.

Extraídas as informações anteriormente evidenciadas, e classificadas nos termos propostos nos Quadros 6 e 7, procedeu-se à comparação dos pareceres e relatórios, buscando identificar divergências significativas entre os mesmos. Se os pareceres são documentos eminentemente técnicos, portanto, independentes de vinculações políticas, os fatos apontados deveriam ser fundamentados em uma completa parcimônia em relação aos agentes políticos em exercício, e, dessa forma, não deveriam apresentar disparidades significativas. Da mesma forma, caso constatada a existência de irregularidades que contrariam os normativos legais e que não sofreram medidas saneadoras nos pareceres, supõe-se, em tese, a ocorrência de uma politização no âmbito do julgamento das contas anuais do chefe do Poder Executivo. Conforme demonstrado em outros trabalhos apresentados no referencial, a preponderância de vieses políticos no comportamento de agentes não políticos indica para o fenômeno da politização das burocracias (LOUREIRO E ABRÚCIO, 1999).

Para fins de verificação, as discordâncias foram analisadas com base na legislação em vigor e em normativos relacionados à contabilidade pública, como o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) e as instruções do órgão central do Sistema de Contabilidade Federal, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Embora essa análise possa

¹⁵ “[...] configuram irregularidades graves, consoante classificação do Tribunal de Contas de Mato Grosso (itens DA 01 e DA_07, respectivamente, da Resolução Normativa n. 17/2010).” - Parecer do Ministério Público de Contas nº 3442/2016, constante na Decisão Plenária TC-03578/2017.

trazer certo grau de subjetividade por necessitar de um julgamento do autor quanto aos fatos apontados, este estudo fundamentará, sempre que possível, seus apontamentos com base em instruções e decisões de outros órgãos de controle externo das contas públicas e em decisões judiciais.

De forma complementar ao exposto anteriormente, e para fins de padronização da apresentação dos resultados, adotou-se a seguinte estrutura de apresentação: para cada ano, (i) primeiro foi apresentada uma tabela resumida dos responsáveis pela emissão dos pareceres e dos conselheiros presentes no Plenário do TCE-ES durante o julgamento das contas anuais, sendo destacadas informações relacionadas ao provimento do cargo e quais funções exerceram anteriormente à nomeação, no caso dos conselheiros. É importante destacar que a apresentação destes dados não visa levar a um julgamento prévio quanto ao ativismo político de conselheiros, isto só será possível aferir após a análise conclusiva dos resultados.

Apresentados os conselheiros responsáveis pela aprovação do Parecer Prévio e os incumbidos pelos demais pareceres, procedeu-se à (ii) apresentação das principais irregularidades identificadas nos quatro pareceres e as eventuais divergências interpretativas. Para evitar que houvesse subjetividade nos critérios adotados pelo autor neste ponto, foram apresentadas prioritariamente as irregularidades classificadas como “graves” e “gravíssimas”, nos termos da Resolução Normativa do TCE-MT e as irregularidades apresentadas nos pareceres que suscitaram maiores discussões durante a votação dos pareceres prévios em Plenário. Cabe destacar que a simples menção a uma irregularidade não demonstra a sua identificação. Dessa forma, optou-se por classificar como “presente” determinada irregularidade apenas em caso de existência de argumentação quanto à sua ocorrência, e nos casos nos quais se faz menção às constatações de outro parecer que a tenha evidenciado anteriormente.

Por um critério do autor, com base no que preceitua o art. 329, § 7º, do RITCEES, onde se depreende que as recomendações são indicadas apenas aos casos onde não há descumprimento de normativos legais, cabendo, portanto, a adoção de determinações nos casos onde as normas são descumpridas, optou-se por classificar como “gravíssimas” as irregularidades recorrentes - entendidas aqui como as evidenciadas em três anos consecutivos

-, nos termos da classificação “NA 01. Diversos_Gravíssima_01¹⁶”. Para exemplificar, supõe-se uma situação onde foi identificado um descumprimento de normativo, e ao invés de se expedir uma determinação, conforme preceitua o Regimento, o Tribunal expediu uma recomendação. Caso nos anos sucessivos a mesma irregularidade tenha sido identificada, sem que o Tribunal tenha alterado o provimento para uma determinação, a não adoção deste critério poderia ser vista como uma conformidade do autor com um eventual descumprimento das normas internas, o que contraria os preceitos estabelecidos neste trabalho de supremacia das normas legais. Dessa forma, adotou-se como descumprimento de determinações a expedição de recomendações recorrentes para uma mesma irregularidade, sendo, portanto, classificadas com gravíssimas.

Posteriormente, em (iii) foram levantadas discussões quanto aos desdobramentos das irregularidades identificadas. Este ponto visa observar por meio dos mandamentos estabelecidos no RITCE-ES – recomendações e determinações – e das manifestações conclusivas – aprovação, aprovação com ressalvas e rejeição das contas – o respeito aos normativos legais, bem como às decisões judiciais e de outros tribunais em relação às temáticas abordadas. O descumprimento das normas e das decisões pode ser interpretado como uma eventual situação de flexibilização sobre argumentos técnicos e legais. Neste ponto optou-se por delimitar a análise aos pareceres que integraram em cada ano o julgamento das contas anuais. Logo, não foram observados por esse trabalho no preenchimento das tabelas os eventuais recursos de reconsideração interpostos pelas partes. A sua observância só se deu nos anos subseqüentes caso tenha ocorrido decisão da Corte de Contas que trouxe reflexos sobre fatos apontados no ano sob análise.

Por fim, é importante justificar a exclusão do monitoramento dos programas prioritários do Governo das análises realizadas por este trabalho, uma vez que os seus apontamentos servem apenas “[...] de instrumento de análise para o atual governo, bem assim ao titular do Controle Externo (Poder Legislativo) para a elaboração/reformulação e aprovação dos futuros programas governamentais, visando assim à otimização dos dispêndios de recursos [...]” (MPCES, 2011, p.8), não sendo expedidas recomendações e determinações a respeito, e não afetando, portanto, a análise das contas anuais.

¹⁶ NA 01. Diversos_Gravíssima_01. Descumprimento de **determinações** com prazo, exaradas pelo TCE-MT em decisões singulares e/ou acórdãos (art. 262, parágrafo único da Resolução nº 14/2007 - RITCE).

4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

4.1 CONTAS ANUAIS DO EXERCÍCIO DE 2010: GOVERNADOR PAULO HARTUNG

As contas de 2010 correspondem à última prestação de contas encaminhada pelo Governador Paulo Hartung. Impossibilitado de concorrer às eleições por estar cumprindo seu segundo mandato consecutivo, Paulo Hartung foi substituído pelo senador e até então aliado, Renato Casagrande. Porém, antes de adentrar às irregularidades, conforme exposto anteriormente, será apresentada a composição plenária no dia do julgamento das contas, especificando o relator da matéria, bem como os responsáveis pelos demais pareceres.

4.1.1 Composição do Tribunal no julgamento das contas de 2010

A composição do julgamento das contas de 2010, conforme o Quadro 8 apresenta dois conselheiros indicados pelo Governador Paulo Hartung, o Conselheiro Sérgio Aboudib, que até a indicação ocupou o cargo de Secretário da Casa Civil e o Conselheiro Sebastião Carlos Ranna, que foi auditor geral do Estado no Governo Paulo Hartung e ocupou a vaga destinada aos auditores de controle externo. O Conselheiro José Antônio Pimentel, embora tenha sido indicado em uma das vagas de responsabilidade do Poder Legislativo, ocupava anteriormente o cargo de Secretário da Casa Civil de Paulo Hartung.

Cabe destacar a ausência do conselheiro Valci Ferreira de Souza. Afastado pela justiça por crimes de corrupção desde o ano de 2007, Valci Ferreira de Souza foi preso no ano de 2018 após decisão do STJ. Porém, pelo processo não ter transitado em julgado, o ex-deputado estadual e conselheiro se manteve na função até o ano de 2019, quando requereu a sua aposentadoria, tendo custado aos cofres públicos, apenas em salários, mais de 5 milhões de reais.¹⁷

¹⁷ Levantamento realizado pelo jornal ESHoje no ano de 2019. Disponível em: <http://eshoje.com.br/afastamento-de-valci-ferreira-custou-mais-de-r-10-milhoes-aos-cofres-publicos/>

Nas contas de 2010, Valci foi substituído pela Conselheira Substituta Márcia Jaccoud¹⁸, que apesar de ocupar uma vaga oriunda de concurso público, anteriormente à posse figurou como sócia da Éconos – Economia Aplicada aos Negócios Ltda, empresa na qual o Governador Paulo Hartung se tornou sócio ao término do mandato, em 2011.

Outro destaque é a Secretária de Estado de Controle e Transparência, Ângela Silveiras. A Secretária em questão, além de ocupar um cargo político, vinculado diretamente à Governadoria do Estado, é cunhada do Governador Paulo Hartung.

Quadro 8 – Responsáveis pela emissão dos pareceres e julgamento das contas de 2010

(continua)

Existem sete conselheiros no TCE-ES. Na ausência dos titulares, assume o posto um conselheiro substituto (concurado). Em relação às vagas, quatro são de livre indicação do Poder Legislativo, uma de livre indicação do Governador do Estado e duas alternadas entre procuradores e auditores do Tribunal, encaminhadas em lista tríplice ao Governador dentro dos critérios de antiguidade e merecimento.				
Nome	Cargo	Indicação	Provimento do cargo	Cargos ocupados anteriormente
Sebastião Carlos Ranna de Macedo (Relator)	Conselheiro	Governador Paulo Hartung (2008)	Governador do Estado (Auditores)	Auditor Geral do Estado no Governo Paulo Hartung
Sérgio Aboudib Ferreira Pinto	Conselheiro	Governador Paulo Hartung (2009)	Governador do Estado (livre escolha)	Secretário de Estado da Casa Civil no Governo Paulo Hartung
Marcos Miranda Madureira	Conselheiro	Indicação ALES (2000)	Assembleia Legislativa	Deputado estadual
Eley de Souza	Conselheiro	Governador José Ignácio Ferreira (2002)	Governador do Estado (Procuradores)	Procurador de Justiça
José Antônio Almeida Pimentel	Conselheiro	Indicação ALES (2010)	Assembleia Legislativa	Secretário de Estado da Casa Civil no Governo Paulo Hartung
Marco Antonio da Silva	Conselheiro substituto	-	Concurso público	-
Márcia Jaccoud Freitas¹⁹	Conselheira substituta	-	Concurso público	-
Luciano Vieira	Procurador de Contas	-	Concurso público	-

¹⁸ Conforme exposto na representação do MPC-ES (TC 8763/2017), a conselheira substituta Márcia Jaccoud Freitas foi sócia da consultoria Éconos – Economia Aplicada aos negócios Ltda, a qual o governador Paulo Hartung figurou como sócio até o ano de 2013, e cujo quadro societário ainda traz o seu ex-Secretário da Fazenda, José Teófilo. Disponível em: <http://www.mpc.es.gov.br/wp-content/uploads/2017/07/Protocolo-TC-8763-2017-Representa%C3%A7%C3%A3o-sobre-pedido-de-exonera%C3%A7%C3%A3o-de-servidores-do-conselheiro-Piment.pdf>

Quadro 8 – Responsáveis pela emissão dos pareceres e julgamento das contas de 2010

(conclusão)

Existem sete conselheiros no TCE-ES. Na ausência dos titulares, assume o posto um conselheiro substituto (concurado). Em relação às vagas, quatro são de livre indicação do Poder Legislativo, uma de livre indicação do Governador do Estado e duas alternadas entre procuradores e auditores do Tribunal, encaminhadas em lista tríplice ao Governador dentro dos critérios de antiguidade e merecimento.				
Nome	Cargo	Indicação	Provimento do cargo	Cargos ocupados anteriormente
Ângela Maria Soares Silves	Secretário de Estado de Controle e Transparência	Governador Paulo Hartung	Governador do Estado	-
Luiz Guilherme Vieira	Coordenador da comissão técnica de análise das contas	-	Concurso público (indicado pelo relator)	-

Fonte: Elaboração do autor, com base em TCEES (2011), MPCES (2011), ESPÍRITO SANTO (2011) e SECONT (2011).

Os dados constantes no Quadro 8 apontam para vínculos políticos, e até mesmo pessoais, no caso da Secretária de Controle e Transparência, entre o Governador Paulo Hartung e cinco dos responsáveis pela emissão de parecer e julgamento das contas de 2010. Destes, quatro, incluindo o relator, foram responsáveis pela votação do Parecer Prévio, o que representa a maioria dentre os votantes.

4.1.2 Principais irregularidades identificadas nas contas do ano de 2010

O Quadro 9, a seguir, apresenta as principais irregularidades, classificadas nos termos da Resolução Normativa do TCE-MT, identificadas nos pareceres:

Quadro 9 – Irregularidades identificadas nos pareceres das contas anuais de 2010

(continua)

A classificação das irregularidades segue os parâmetros estabelecidos na Resolução Normativa n. 17/2010, do TCE-MT. O termo “presente” demonstra que há menção à irregularidade no parecer e “ausente” a omissão.						
Irregularidade	Classificação da irregularidade	Gravidade	Parecer do Controle Interno	Parecer Técnico	Parecer MPC	Parecer Prévio
Inconsistências nos demonstrativos da LDO	F_13.Planejamento/Orçamento	Grave ou Moderada	Ausente	Presente	Presente	Presente
Irregularidades na concessão de incentivos fiscais	DB 12. Gestão Fiscal/Financeira	Grave	Ausente	Presente	Presente	Presente
Não consolidação dos saldos contábeis da COHAB	CB 01. Contabilidade	Grave	Ausente	Presente	Presente	Ausente

Quadro 9 – Irregularidades identificadas nos pareceres das contas anuais de 2010

(conclusão)

A classificação das irregularidades segue os parâmetros estabelecidos na Resolução Normativa n. 17/2010, do TCE-MT. O termo “presente” demonstra que há menção à irregularidade no parecer e “ausente” a omissão.						
Não exclusão do valor da receita proveniente do Imposto de Renda (IR) dos servidores estaduais	NA 01. Diversos	Gravíssima	Ausente	Presente	Presente	Ausente
Não inclusão na LOA, na relação de precatórios, da data do trânsito em julgado da decisão	DB 15. Gestão Fiscal/Financeira	Grave	Ausente	Presente	Presente	Presente

Fonte: Elaboração do autor, com base em TCEES (2011), MPCES (2011), ESPÍRITO SANTO (2011) e SECONT (2011).

Para todas as irregularidades identificadas houve divergências entre os pareceres, posto que o órgão responsável pelo Controle Interno do Poder Executivo, a Secretaria de Controle e Transparência (SECONT), não observou em seu parecer nenhuma inconsistência nas contas referentes ao ano de 2010.

Em contrapartida, seguindo o parecer do Corpo Técnico do Tribunal, o MPC-ES e o Parecer Prévio, nos termos do voto do conselheiro relator, apontaram irregularidades classificadas pela Resolução Normativa do TCE-MT como gravíssima, grave ou moderada. As únicas irregularidades apontadas pelo Corpo Técnico e não acatadas pelos conselheiros se referem à diferença no Ativo Real Líquido, em decorrência da não consolidação dos saldos contábeis da Companhia Habitacional do Espírito Santo (COHAB) e as diferenças provenientes da não exclusão, por parte do Poder Executivo, do valor da receita proveniente do Imposto de Renda (IR) dos servidores estaduais. Esta última irregularidade, por se tratar do descumprimento de uma decisão Plenária da Corte de Contas, foi classificada como uma infração gravíssima.

Dentre as irregularidades identificadas e ratificadas pelos pareceres, com exceção do Controle Interno, temos a ausência de demonstrativos exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), como o Demonstrativo da Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado (inciso V, § 2º, do artigo 4º da LRF), diversas irregularidades na concessão de incentivos fiscais, como a ausência do demonstrativo de caráter regionalizado e das medidas de compensação às renúncias de receita, e outras, como a ausência de dados na lista de precatórios da Lei Orçamentária Anual (LOA).

4.1.3 Manifestação conclusiva dos pareceres e análise das irregularidades apontadas nas contas de 2010

A manifestação conclusiva de cada um dos pareceres segue os termos do art. 132, I, II e III do RITCE-ES, sendo possível a emissão de parecer pela aprovação, aprovação com ressalvas ou rejeição. Nas contas de 2010, o responsável pelo Controle Interno do Poder Executivo não opinou conclusivamente, tendo os demais pareceres opinado pela aprovação, conforme demonstrado no Quadro 10, a seguir:

Quadro 10 – Provimentos cabíveis e conclusão dos pareceres nas contas anuais de 2010

O reconhecimento da irregularidade, nos termos do Quadro 9, não traz consequências automáticas, dessa forma o presente quadro expõe os provimentos estabelecidos nos pareceres ou a sua omissão.					
Irregularidade	Normativo descumprido	Opinião Controle Interno	Opinião Corpo Técnico	Opinião MPC-ES	Opinião Parecer Prévio
Inconsistências nos demonstrativos da LDO	Arts. 4º e 5º da LRF	Omisso	Recomendação	Recomendação	Recomendação
Irregularidades na concessão de incentivos fiscais	Art. 5º da LRF e Manual de Demonstrativos Fiscais	Omisso	Recomendação	Recomendação	Recomendação
Não consolidação dos saldos contábeis da COHAB	Art. 50 da LRF c/c Art. 17 da Lei n. 10.180	Omisso	Omisso	Omisso	Omisso
Não exclusão do valor da receita proveniente do Imposto de Renda (IR) dos servidores estaduais	Parecer Consulta TC-18/2003	Omisso	Omisso	Omisso	Omisso
Não inclusão na LOA, na relação de precatórios, da data do trânsito em julgado da decisão	Art. 104 do RITCE-ES e Art. 100 da Constituição Federal	Omisso	Recomendação	Recomendação	Recomendação
Conclusão	-	Ausência de manifestação conclusiva ²⁰	Aprovação	Aprovação	Aprovação (unânime)

Fonte: Elaboração do autor, com base em TCEES (2011), MPCES (2011), ESPÍRITO SANTO (2011) e SECONT (2011).

²⁰ O Regimento Interno do Tribunal em vigor no ano de 2010 (Resolução TC nº 182, de 12 de dezembro de 2002) não trazia a obrigatoriedade de manifestação conclusiva do órgão do Controle Interno do Poder Executivo. A sua apresentação só se tornou obrigatória no ano de 2012 com a aprovação da Resolução TC nº 252, de 20 de dezembro de 2012, passando a ter efeito nas contas deste ano.

Quanto aos possíveis mandamentos – recomendação ou determinação – o Parecer Prévio acatou a sugestão da área técnica para três irregularidades identificadas, manifestando-se por emitir recomendações para o próximo exercício. Quanto aos procedimentos não há divergência entre os posicionamentos do Corpo Técnico, do MPC-ES e do Parecer Prévio. O Controle Interno divergiu dos demais, visto que, como demonstrado no tópico anterior, não identificou irregularidades nas contas de 2010.

Em relação à consolidação das contas da COHAB, a área técnica explicitou em seu parecer a obrigatoriedade da consolidação dos saldos remanescentes da COHAB, enquanto empresa estatal dependente, nas contas públicas, citando precedentes dos Tribunais de Contas dos Estados do Rio Grande do Sul (TCE-RS) e do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE-SC), porém, embora tenha afirmado ser “inafastável a obrigatoriedade da consolidação dos saldos remanescentes da COHAB” (ESPÍRITO SANTO, 2011, p.185), não foram expedidos provimentos de forma explícita ao longo do parecer. Da mesma forma, no Parecer Prévio apenas consta o encaminhamento do parecer técnico à Controladoria Técnica para inclusão no escopo das auditorias a serem realizadas nas Secretarias de Estado e órgãos a estas ligados, inexistindo, portanto, determinações e recomendações.

Quanto a não exclusão do valor da receita proveniente do IR dos servidores estaduais dos cálculos da Receita Corrente Líquida (RCL), o parecer técnico cita o Parecer Consulta TC-18/2003, no qual fora determinada a sua exclusão pelo Plenário do Tribunal. Apesar de ter sido uma decisão tomada pelo colegiado da Corte de Contas em 2003, o Parecer Prévio sequer fez menção a esta constatação. Nos termos da Resolução do TCE-MT, o descumprimento de decisões do Tribunal é considerado como uma infração gravíssima, sendo, por si só, motivo para expedição de determinação, e, conseqüentemente, motivo para aprovação com ressalvas ou mesmo a rejeição das contas, caso verificado dano ao erário. No entanto, tal qual ocorreu na irregularidade relacionada aos saldos contábeis da COHAB, o Parecer Técnico não apresentou recomendações ou determinações.

Embora o RITCE-ES compreenda que as recomendações sirvam para estimular a realização de boas práticas de gestão, irregularidades como as relacionadas aos Demonstrativos da LDO são recorrentes em outros exercícios, como exposto nos pareceres do MPC-ES e do Corpo Técnico. Não tendo sido resolvidas depois de seguidas recomendações nos julgamentos das contas anteriores, e no caso em questão por ser um descumprimento claro ao disposto na LRF,

o mandamento previsto no regimento do Tribunal é a determinação, ou seja, o fiel cumprimento da lei, sob risco de rejeição das contas e aplicação de multas ao gestor. Conquanto haja a previsão regimental de expedir determinações, nas contas em análise todos opinaram por expedir recomendações ao chefe do Poder Executivo.

Quanto à manifestação conclusiva, caso o RITCE-ES fosse seguido à risca, as irregularidades supracitadas, sobretudo as relacionadas ao descumprimento da LRF, como as relativas à ausência dos mecanismos de compensação de receita pela concessão de incentivos fiscais e dos demonstrativos obrigatórios à LDO, deveriam ser expedidas determinações – estrito cumprimento da lei – e as contas deveriam ser aprovadas com ressalvas - impropriedade ou de qualquer outra falta de natureza formal da qual não resulte dano ao erário.

Observa-se, portanto, uma situação de afrouxamento dos normativos regimentais, e, sobretudo, da legislação de âmbito federal por todos os envolvidos no julgamento das contas do ano de 2010. É possível que a existência de uma maioria de membros com vinculações políticas com o Governador, sobretudo o relator do Parecer Prévio, tenha levado a uma flexibilização dos normativos legais e à ausência de medidas mais ríspidas no julgamento das contas deste ano.

4.2 CONTAS ANUAIS DO EXERCÍCIO DE 2011: GOVERNADOR RENATO CASAGRANDE

A prestação de contas de 2011 corresponde ao primeiro ano de governo de Renato Casagrande. Eleito para o quadriênio de 2011 a 2014, o então senador, Renato Casagrande, chegou à chefia do Poder Executivo sob as bênçãos do governador em exercício, Paulo Hartung e do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva. Com 16 partidos compondo sua chapa, Casagrande foi eleito em primeiro turno com 82,3% dos votos²¹.

4.2.1 Composição do Tribunal no julgamento das contas de 2011

Há pouca variação entre a composição das contas dos anos de 2010 e 2011. Com o afastamento do Conselheiro Elcy de Souza após decisão judicial que vetou a indicação de

²¹Informações disponíveis em: <http://g1.globo.com/especiais/eleicoes-2010/noticia/2010/10/jose-renato-casagrande-e-eleito-governador-do-es.html>

procuradores de justiça ao cargo, assumiu a vaga o Procurador do Ministério Público de Contas, Domingos Augusto Taufner, indicado em lista tríplice. É importante destacar que Taufner ingressou no MPC-ES no ano de 2010, ou seja, um ano antes de sua indicação. Embora não tenha sido possível aferir por este trabalho a ordem estabelecida na lista tríplice encaminhada, a sua atuação como vereador no município de Vila Velha pelo PT, entre os anos de 1989 e 1996, pode ter influenciado em sua escolha. A principal mudança, porém, está na nomeação do Conselheiro Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun, que quando da sua indicação era presidente da ALES e filiado ao partido do governador, o PSB. Eleito por unanimidade dentre os pares, renunciou ao mandato e assumiu a vaga deixada pela aposentadoria do Conselheiro Umberto Messias, que havia sido condenado pelo STF em junho de 2011 pelo desvio de recursos públicos.

Depreende-se do Quadro 11 que a maioria dos membros no julgamento de contas em questão possuía vínculos com o Governador Paulo Hartung, mas, por outro lado, observa-se um alinhamento político entre o ex-governador e o atual. Tal fato pode ser constatado com a manutenção da cunhada e Secretária de Controle e Transparência do Governo Paulo Hartung no cargo. Como foi evidenciado no começo da análise destas contas, Casagrande e Paulo Hartung faziam parte do mesmo grupo político, tendo o primeiro sido alçado ao cargo com amplo apoio do segundo. Casagrande, inclusive, com o apoio de Hartung, se sobrepôs ante a indicação do sucessor natural ao cargo, o vice-governador, Ricardo Ferraço.

Outro fato a ser observado é a ausência de dois conselheiros, e conseqüentemente, a presença de dois conselheiros substitutos, tal qual ocorreu no ano anterior. Um dos conselheiros substituiu Marcos Miranda Madureira, e outro, o conselheiro afastado, Valci José Ferreira de Souza.

O Quadro 11, a seguir, apresenta todos os membros presentes no julgamento das contas de 2011:

Quadro 11 – Responsáveis pela emissão dos pareceres e julgamento das contas de 2011

Existem sete conselheiros no Tribunal de Contas. Na ausência dos titulares, assume o posto um conselheiro substituto (concurado). Em relação às vagas, quatro são de livre indicação do Poder Legislativo, uma de livre indicação do Governador do Estado e duas alternadas entre procuradores e auditores do Tribunal, encaminhadas em lista triplíce ao Governador dentro dos critérios de antiguidade e merecimento.				
Nome	Cargo	Indicação	Provimento do cargo	Cargos ocupados anteriormente
José Antônio Almeida Pimentel (Relator)	Conselheiro	Indicação ALES (2010)	Assembleia Legislativa	Secretário de Estado da Casa Civil no Governo Paulo Hartung
Domingos Augusto Taufner	Conselheiro	Governador Renato Casagrande (2011)	Governador do Estado (Procuradores)	Procurador do Ministério Público de Contas
Sebastião Carlos Ranna de Macedo	Conselheiro	Governador Paulo Hartung (2008)	Governador do Estado (Auditores)	Auditor Geral do Estado no Governo Paulo Hartung
Sérgio Aboudib Ferreira Pinto	Conselheiro	Governador Paulo Hartung (2009)	Governador do Estado (livre escolha)	Secretário de Estado da Casa Civil no Governo Paulo Hartung
Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun	Conselheiro	Indicação ALES (2012)	Assembleia Legislativa	Deputado estadual (Presidente da ALES e filiado ao partido de Renato Casagrande)
Márcia Jaccoud Freitas	Conselheira substituta	-	Concurso público	-
João Luiz Cotta Lovatti	Conselheiro substituto	-	Concurso público	-
Luis Henrique Anástacio da Silva	Procurador de Contas	-	Concurso público	-
Ângela Maria Soares Silveiras	Secretária de Estado de Controle e Transparência	Governador Renato Casagrande	Governador do Estado	-
Luiz Guilherme Vieira	Coordenador da comissão técnica de análise das contas	-	Concurso público (indicado pelo relator)	-

Fonte: Elaboração do autor, com base em TCEES (2012), MPCES (2012), ESPÍRITO SANTO (2012) e SECONT (2012).

Reiterando o que fora apontado anteriormente, mesmo não tendo indicado a maioria dos presentes, o Governador Renato Casagrande, na ocasião do julgamento das contas, dispunha de forte vinculação política com os indicados pelo agora ex-governador, Paulo Hartung.

4.2.2 Principais irregularidades identificadas nas contas do ano de 2011

Como ocorrido no ano de 2010, o parecer emitido pelo Controle Interno não identificou irregularidades na prestação de contas anuais do Governador do Estado. No entanto, os demais pareceres identificaram irregularidades de cunho grave ou moderado, nos termos da classificação adotada por este trabalho. Dentre os desvios abordados nos pareceres, se destacam as irregularidades na concessão de incentivos fiscais pelo descumprimento de parâmetros estabelecidos pela LRF, a existência de demonstrativos em desacordo ao Manual de Demonstrativos Fiscais, o descumprimento do RITCE-ES no que tange aos precatórios e a existência de conta em instituição financeira não-oficial.

Quadro 12 – Irregularidades identificadas nos pareceres das contas anuais de 2011

A classificação das irregularidades segue os parâmetros estabelecidos na Resolução Normativa n. 17/2010, do Tribunal de Contas do Mato Grosso (TCE-MT). O termo “presente” demonstra que há menção à irregularidade no parecer e “ausente” a omissão.						
Irregularidade	Classificação da irregularidade	Gravidade	Parecer do Controle Interno	Parecer Técnico	Parecer MPC	Parecer Prévio
Irregularidades na concessão de incentivos fiscais	DB 12. Gestão Fiscal/Financeira	Grave	Ausente	Presente	Presente	Presente
Demonstrativo IV (Evolução do patrimônio líquido) em desacordo com o Manual de Demonstrativos Fiscais	C_07. Contabilidade	Grave ou moderada	Ausente	Presente	Presente	Presente
Demonstrativo V (Origem e aplicação dos recursos obtidos com a alienação de ativos) em desacordo com o Manual de Demonstrativos Fiscais	C_07. Contabilidade	Grave ou moderada	Ausente	Presente	Presente	Presente
Na relação de precatórios não consta o ano de inclusão no orçamento	DB 15. Gestão Fiscal/Financeira	Grave	Ausente	Presente	Presente	Presente
Manutenção de conta em instituição financeira não oficial	DB 04. Gestão Fiscal/Financeira	Grave	Ausente	Presente	Presente	Presente

Fonte: Elaboração do autor, com base em TCEES (2012), MPCES (2012), ESPÍRITO SANTO (2012) e SECONT (2012).

Em primeiro lugar, assim como apontado pelos três pareceres que convergiram – Corpo Técnico, MPC-ES e Parecer Prévio – o descumprimento das normas estabelecidas na LRF para a concessão de incentivos fiscais é uma inconsistência recorrente, tendo sido identificada em prestações de contas de anos anteriores. Os pareceres indicaram que apesar do governo ter corrigido em parte os apontamentos do ano anterior, no exercício de 2011 continuaram não

sendo apresentadas as medidas de compensação para a renúncia de receita. Do mesmo modo, foram mantidas as inconsistências relacionadas ao regime de precatórios.

Os pareceres também apresentaram outras irregularidades classificadas como graves ou moderadas. Tal como fora apontado em 2010, os demonstrativos da LOA e da LDO apresentaram inconsistências em relação ao estabelecido no Manual de Demonstrativos Fiscais da STN e no exercício em análise, foi identificada a existência de conta em instituição financeira não oficial, o que contraria o art. 164, § 3º da Constituição Federal. Acompanhando o posicionamento da área técnica, o MPC-ES e o Parecer Prévio convergiram em todos estes pontos.

Da análise das contas de 2011 depreende-se uma convergência total entre o Corpo Técnico, o MPC-ES e o Parecer Prévio. Como o parecer técnico é o mais abrangente e serve de subsídio aos demais, o seu acolhimento na íntegra pelos outros demonstra um alinhamento entre os membros do Tribunal. Por outro lado, o Controle Interno do Poder Executivo reiteradamente divergiu dos demais, aparentemente demonstrando uma posição de omissão e de ruptura com as suas funções previstas em lei.

4.2.3 Manifestação conclusiva dos pareceres e análise das irregularidades apontadas nas contas de 2011

Como o Controle Interno se omitiu em apresentar irregularidades, conseqüentemente não expediu determinações e recomendações. Da mesma forma, a responsável pela SECONT, a Secretária Ângela Maria Silvaes, conforme exposto nas notas explicativas (16) e (17), em seu parecer não apresentou manifestação conclusiva quanto às contas do exercício.

Por outro lado, observa-se no Quadro 13 um alinhamento entre os demais pareceres. Todos se manifestaram conclusivamente pela aprovação das contas, e quanto aos provimentos cabíveis às irregularidades identificadas, foram expedidas apenas recomendações para todos os casos.

Quadro 13 – Provimentos cabíveis e conclusão dos pareceres nas contas anuais de 2011

O reconhecimento da irregularidade, nos termos do Quadro 12, não traz consequências automáticas, dessa forma o presente quadro expõe os provimentos estabelecidos nos pareceres ou a sua omissão.					
Irregularidade	Normativo descumprido	Opinião Controle Interno	Opinião Corpo Técnico	Opinião MPC-ES	Opinião Parecer Prévio
Irregularidades na concessão de incentivos fiscais	Art. 5º da LRF e Manual de Demonstrativos Fiscais	Omisso	Recomendação	Recomendação	Recomendação
Demonstrativo IV (Evolução do patrimônio líquido) em desacordo com o Manual de Demonstrativos Fiscais	Manual de Demonstrativos Fiscais	Omisso	Recomendação	Recomendação	Recomendação
Demonstrativo V (Origem e aplicação dos recursos obtidos com a alienação de ativos) em desacordo com o Manual de Demonstrativos Fiscais	Manual de Demonstrativos Fiscais	Omisso	Recomendação	Recomendação	Recomendação
Na relação de precatórios não consta o ano de inclusão no orçamento	Art. 104 do RITCE-ES e Art. 100 da Constituição Federal	Omisso	Recomendação	Recomendação	Recomendação
Manutenção de conta em instituição financeira não oficial	Art. 164 da Constituição Federal	Omisso	Omisso	Omisso	Omisso
Conclusão	-	Ausência de manifestação conclusiva²²	Aprovação	Aprovação	Aprovação (unânime)

Fonte: Elaboração do autor, com base em TCEES (2012), MPCES (2012), ESPÍRITO SANTO (2012) e SECONT (2012).

Pode-se observar determinada tolerância a irregularidades graves, apesar da existência de precedentes quanto à sua identificação e necessidade de resolução. Com maior gravidade, observa-se o descumprimento dos parâmetros estabelecidos na LRF para a concessão de incentivos fiscais. Em face dos vultosos recursos renunciados anualmente pelo Estado e pelo descumprimento da legislação federal de forma recorrente, presume-se a necessidade de expedição de determinações. Da mesma forma, o descumprimento dos normativos do Tribunal quanto aos precatórios demandaria medidas enérgicas dos responsáveis pelo julgamento das contas, em virtude de irregularidades correlatas já terem sido apontadas anteriormente.

²² Idem Nota (20).

Quanto à existência de conta em instituição financeira não-oficial, por se tratar de um descumprimento de norma constitucional, deveriam ter sido expedidas determinações, mas embora o parecer do *Parquet*²³ de Contas tenha indicado a necessidade de seu fechamento e a transferência dos valores para bancos oficiais, não foi expedida nenhuma decisão sobre o tema nos pareceres.

Por fim, quanto à manifestação conclusiva, assim como no ano anterior, observa-se uma resistência do Tribunal de Contas em aprovar as contas com ressalvas ou mesmo rejeitá-las. Embora haja recorrência de irregularidades graves ao longo dos anos, nenhum dos pareceres sequer menciona a possibilidade emitir uma conclusão que não seja a aprovação. Os resultados das contas em questão ainda evidenciam que aparentemente não há diferenciação no tratamento dado aos governadores Paulo Hartung e Renato Casagrande. Tanto as contas de 2010, quanto as de 2011 apresentam os mesmos níveis de tolerância a desvios dos gestores públicos.

4.3 CONTAS ANUAIS DO EXERCÍCIO DE 2012: GOVERNADOR RENATO CASAGRANDE

As contas de 2012 correspondem à segunda prestação de contas do Governador Renato Casagrande. Sob o ponto de vista político, o ano de 2012 foi marcado pela estabilidade político-institucional do governo, contando mais uma vez com amplo apoio do Governo Federal e das forças políticas que antes governavam o estado do Espírito Santo.

4.3.1 Composição do Tribunal no julgamento das contas de 2012

A composição das contas de 2012 se assemelha à das contas de 2011. As alterações se deram pela presença de dois conselheiros substitutos, Marco Antonio da Silva e Eduardo Perez e pelo rodízio de procuradores do MPC-ES, sendo as contas de 2012 analisadas pelo procurador Heron Carlos Gomes de Oliveira.

No Quadro 14, a seguir, observa-se uma composição favorável ao Governador Renato Casagrande:

²³ O termo *Parquet* é originário do francês e usualmente é utilizado no âmbito jurídico para designar os membros do Ministério Público.

Quadro 14 – Responsáveis pela emissão dos pareceres e julgamento das contas de 2012

Existem sete conselheiros no Tribunal de Contas. Na ausência dos titulares, assume o posto um conselheiro substituto (concurado). Em relação às vagas, quatro são de livre indicação do Poder Legislativo, uma de livre indicação do Governador do Estado e duas alternadas entre procuradores e auditores do Tribunal, encaminhadas em lista triplíce ao Governador dentro dos critérios de antiguidade e merecimento.				
Nome	Cargo	Indicação	Provimento do cargo	Cargos ocupados anteriormente
Sérgio Aboudib Ferreira Pinto (Relator)	Conselheiro	Governador Paulo Hartung (2009)	Governador do Estado (livre escolha)	Secretário de Estado da Casa Civil no Governo Paulo Hartung
Domingos Augusto Taufner	Conselheiro	Governador Renato Casagrande (2011)	Governador do Estado (Procuradores)	Procurador do Ministério Público de Contas
Sebastião Carlos Ranna de Macedo	Conselheiro	Governador Paulo Hartung (2008)	Governador do Estado (Auditores)	Auditor Geral do Estado no Governo Paulo Hartung
José Antônio Almeida Pimentel	Conselheiro	Indicação ALES (2010)	Assembleia Legislativa	Secretário de Estado da Casa Civil no Governo Paulo Hartung
Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun	Conselheiro	Indicação ALES (2012)	Assembleia Legislativa	Deputado estadual (Presidente da ALES e filiado ao partido de Renato Casagrande)
Marco Antonio da Silva	Conselheiro substituto	-	Concurso público	-
Eduardo Perez	Conselheiro substituto	-	Concurso público	-
Heron Carlos Gomes de Oliveira	Procurador de Contas	-	Concurso público	-
Ângela Maria Soares Silveiras	Secretária de Estado de Controle e Transparência	Governador Renato Casagrande	Governador do Estado	-
Luiz Guilherme Vieira	Coordenador da comissão técnica de análise das contas	-	Concurso público (indicado pelo relator)	-

Fonte: Elaboração do autor, com base em TCEES (2013), MPCES (2013), ESPÍRITO SANTO (2013) e SECONT (2013).

Com a indicação de mais um aliado em 2012, como disposto no tópico referente às contas de 2011, e com três indicados pelo seu então aliado político, Paulo Hartung, o Governador Renato Casagrande, na ocasião do julgamento, contava com ampla maioria de membros com vínculos políticos.

4.3.2 Principais irregularidades identificadas nas contas do ano de 2012

Como ocorrido na análise das contas de 2010 e 2011, mais uma vez foram identificadas irregularidades relacionadas à concessão de incentivos fiscais pelo Governo do estado do

Espírito Santo, mas diferente dos outros anos, em 2012 foi identificado o descumprimento de três normativos legais – a Constituição Federal, a Constituição Estadual e a LRF. À vista disto, para melhor identificação das transgressões, optou-se pela divisão da irregularidade em três itens, como pode ser visualizado no Quadro 15, a seguir:

Quadro 15 – Irregularidades identificadas nos pareceres das contas anuais de 2012

A classificação das irregularidades segue os parâmetros estabelecidos na Resolução Normativa n. 17/2010, do Tribunal de Contas do Mato Grosso (TCE-MT). O termo “presente” demonstra que há menção à irregularidade no parecer e “ausente” a omissão.						
Irregularidade	Classificação da irregularidade	Gravidade	Parecer do Controle Interno	Parecer Técnico	Parecer MPC	Parecer Prévio
Irregularidades na concessão de incentivos fiscais	NA 01. Diversos	Gravíssima	Ausente	Presente	Presente	Presente
Não foi encaminhado o anexo de compatibilidade entre PPA, LDO e LOA	F_ 13. Planejamento/Orçamento	Grave ou moderada	Ausente	Presente	Presente	Presente
O demonstrativo de estimativa e compensação de renúncia de receita não apresenta o caráter regionalizado	NA 01. Diversos	Gravíssima	Ausente	Presente	Presente	Presente
Ausência de publicidade quantos aos benefícios e incentivos fiscais concedidos, indicando os beneficiários e o montante do imposto reduzido/dispensado	NA 01. Diversos	Gravíssima	Ausente	Presente	Presente	Presente
Ausência de resultados efetivos da fiscalização das receitas e combate à sonegação, das ações de recuperação de créditos nas instâncias administrativa e judicial	B_ 03. Gestão Patrimonial	Grave ou moderada	Ausente	Presente	Presente	Presente

Fonte: Elaboração do autor, com base em TCEES (2013), MPCES (2013), ESPÍRITO SANTO (2013) e SECONT (2013).

A Resolução do TCE-MT traz classificações específicas para irregularidades relacionadas à concessão de incentivos fiscais, mas no caso das contas de 2012, por se tratar de uma inconsistência apontada recorrentemente nos pareceres, optou-se por utilizar como critério a irregularidade relacionada ao descumprimento de decisões emanadas pelo próprio Tribunal, cuja classificação é de infração gravíssima. Assim, no ano de 2012 foram identificadas três infrações no maior grau de gravidade estabelecido em todos os pareceres, com exceção do Controle Interno. Quanto às irregularidades relacionadas ao não encaminhamento do anexo de compatibilidade das leis orçamentárias e da ausência de resultados efetivos da fiscalização das receitas e combate à sonegação, que podem ser classificadas com graves ou moderadas, estas

foram identificadas apenas pelos três pareceres dos membros ligados ao Tribunal de Contas – MPC-ES, Corpo Técnico e Parecer Prévio.

4.3.3 Manifestação conclusiva dos pareceres e análise das irregularidades apontadas nas contas de 2012

Como em todos os anos anteriores, o Controle Interno não identificou irregularidades na análise das contas do exercício, logo, ficou impossibilitado de expedir recomendações e determinações. Da mesma forma, o responsável pelo controle do Poder Executivo se furtou de se manifestar conclusivamente sobre as contas, atestando em seu parecer apenas que estas se encontravam em condições de serem submetidas à apreciação e aprovação pelo Poder Legislativo.

Por outro lado, os demais pareceres convergiram tanto em relação aos procedimentos estabelecidos, quanto à conclusão final. Como identificado na prestação de contas anterior, a repetição de irregularidades na concessão de incentivos fiscais demandaria medidas mais enérgicas dos responsáveis, no mínimo com a expedição de determinações ao Governador do Estado. O Poder Executivo ao não incluir no demonstrativo as medidas de compensação e a demonstração que a renúncia foi considerada na estimativa da receita, descumpriu o art. 14, incisos I e II, da LRF. Do mesmo modo, ao não apresentar o caráter regionalizado das renúncias descumpriu a Constituição Federal, art. 165, § 6º. E por fim, não foi cumprido o art. 145, incisos I e II, da Constituição Estadual, que determinava a publicidade aos benefícios e incentivos fiscais concedidos, indicando os beneficiários e o montante do imposto reduzido/dispensado, bem como às isenções ou reduções de impostos incidentes sobre bens e serviços.

A outra irregularidade, relacionada à compatibilidade das leis orçamentárias, embora tenha sido classificada como um desvio de menor grau de gravidade, por se tratar de um descumprimento da LRF, demandaria providências de mesmo teor. O mesmo pode ser constatado no que tange à ausência de resultados efetivos da fiscalização das receitas e combate à sonegação (art. 58 da LRF).

No Quadro 16, a seguir, são apresentados os provimentos estabelecidos e as conclusões dos pareceres:

Quadro 16 – Provimentos cabíveis e conclusão dos pareceres nas contas anuais de 2012

O reconhecimento da irregularidade, nos termos do Quadro 15, não traz consequências automáticas, dessa forma o presente quadro expõe os provimentos estabelecidos nos pareceres ou a sua omissão.					
Irregularidade	Normativo descumprido	Opinião Controle Interno	Opinião Corpo Técnico	Opinião MPC-ES	Opinião Parecer Prévio
Irregularidades na concessão de incentivos fiscais	Arts. 5º, 14, 48 e 48-A da LRF	Omisso	Recomendação	Recomendação	Recomendação
Não foi encaminhado o anexo de compatibilidade entre PPA, LDO e LOA	Art. 5º da LRF	Omisso	Recomendação	Recomendação	Recomendação
O demonstrativo de estimativa e compensação de renúncia de receita não apresenta o caráter regionalizado	Art. 165 da Constituição Federal	Omisso	Recomendação	Recomendação	Recomendação
Ausência de publicidade quantos aos benefícios e incentivos fiscais concedidos, indicando os beneficiários e o montante do imposto reduzido/dispensado	Art. 145 da Constituição Estadual	Omisso	Recomendação	Recomendação	Recomendação
Ausência de resultados efetivos da fiscalização das receitas e combate à sonegação, das ações de recuperação de créditos nas instâncias administrativa e judicial	Art. 58 da LRF	Omisso	Recomendação	Recomendação	Recomendação
Conclusão	-	Não se manifestou conclusivamente	Aprovação	Aprovação	Aprovação (unânime)

Fonte: Elaboração do autor, com base em TCEES (2013), MPCES (2013), ESPIRITO SANTO (2013) e SECONT (2013).

Nas contas de 2012 depreende-se uma análise no mesmo teor das anteriores, onde embora tenham sido relatadas irregularidades no decorrer dos pareceres, nas conclusões as manifestações se limitaram à expedição de recomendações, ou seja, de cumprimento não obrigatório. Mais uma vez, em tese, caracteriza-se a flexibilização dos normativos legais e a predominância de posições atreladas aos interesses do Governador.

4.4 CONTAS ANUAIS DO EXERCÍCIO DE 2013: GOVERNADOR RENATO CASAGRANDE

No ano de 2013, se por um lado houve a manutenção da estabilidade no campo político pela sintonia do Governo com os demais poderes instituídos, por outro houve perdas significativas de apoio popular com os protestos de junho. Casagrande passou a enfrentar um período de

rejeição crescente no estado do Espírito Santo, em especial com o crescimento de manifestações populares iniciadas com o aumento da tarifa do transporte público. Em determinado momento os protestos na região metropolitana chegaram a mobilizar mais de 100 mil pessoas.²⁴

Por outro lado, no aspecto técnico, a recém-aprovada Instrução Normativa n. 28/2013 do TCE-ES trouxe mudanças significativas na análise das contas do exercício. Tal instrução dispôs sobre a composição e a forma de envio das tomadas e prestações de contas anuais dos Chefes dos Poderes e demais ordenadores de despesas, para fins de apreciação e julgamento pelo Tribunal de Contas. Não obstante que grande parte dos pontos de controle estabelecidos na instrução já fossem verificados nas contas dos anos anteriores, como os preceitos da LRF e da Constituição Federal, outros mandamentos, como a obrigatoriedade de relatório e parecer conclusivo emitido pelo Órgão Central do Sistema de Controle Interno apenas reiteraram alterações recentes do Regimento do Tribunal.

A despeito de sua vigência ter sido estabelecida para a ocasião do julgamento das contas de 2014, no ano de 2013 apesar do seu cumprimento ter sido facultativo, pôde ser verificado um impacto significativo quanto à evidenciação de irregularidades e quanto aos provimentos estabelecidos nos pareceres.

4.4.1 Composição do Tribunal no julgamento das contas de 2013

Nas contas de 2013, assumiu a vaga deixada pelo conselheiro Marcos Madureira o deputado estadual, Sérgio Manoel Nader Borges. Ainda que tenha sido indicado dentro das vagas destinadas à Assembleia Legislativa, até a sua nomeação, Sérgio Borges²⁵ ocupou o posto de líder do governador Renato Casagrande. Em uma votação marcada por denúncias de que o então líder não preenchia os requisitos de idoneidade moral e reputação ilibada, por ter sofrido condenações no próprio Tribunal e por responder a inquéritos criminais na segunda instância, prevaleceu a influência do governador na escolha e ele foi empossado como conselheiro do TCE-ES.

²⁴ Losekann (2013) constrói uma narrativa sobre os protestos ocorridos na cidade de Vitória-ES, no ano de 2013, a partir de sua experiência e da interlocução com os manifestantes.

²⁵ A indicação de Sérgio Borges foi questionada por entidades representativas da sociedade civil e pelo MPC-ES. Disponível em: <http://g1.globo.com/espírito-santo/noticia/2013/11/entidade-e-procurador-questionam-eleicao-de-sergio-borges-no-tc-es.html>.

Quanto aos demais membros, foi mantida a composição do julgamento das contas de 2012, apenas com a alternância do procurador do Ministério Público de Contas. Por outro lado, cabem ressalvas quanto ao relator designado. Como demonstrado nas contas anteriores, o conselheiro Rodrigo Chamoun, ex-deputado estadual e ex-presidente da Assembleia Legislativa, pertencia ao partido do Governador Renato Casagrande, o PSB, tendo sido alçado à presidência do legislativo com apoio do governador em exercício. Depreende-se, assim, um alinhamento político estreito entre o governador e o relator das contas.

No Quadro 17, a seguir, são apresentados todos os membros presentes no julgamento das contas de 2013:

Quadro 17 – Responsáveis pela emissão dos pareceres e julgamento das contas de 2013

(continua)

Existem sete conselheiros no Tribunal de Contas. Na ausência dos titulares, assume o posto um conselheiro substituto (concurado). Em relação às vagas, quatro são de livre indicação do Poder Legislativo, uma de livre indicação do Governador do Estado e duas alternadas entre procuradores e auditores do Tribunal, encaminhadas em lista triplíce ao Governador dentro dos critérios de antiguidade e merecimento.				
Nome	Cargo	Indicação	Provimento do cargo	Cargos ocupados anteriormente
Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun (Relator)	Conselheiro	Indicação ALES (2012)	Assembleia Legislativa	Deputado estadual (Presidente da ALES e filiado ao partido de Renato Casagrande)
Sérgio Manoel Nader Borges	Conselheiro	Indicação ALES (2013)	Assembleia Legislativa	Deputado estadual (Líder do Governo Casagrande)
Domingos Augusto Taufner	Conselheiro	Governador Renato Casagrande (2011)	Governador do Estado (Procuradores)	Procurador do Ministério Público de Contas
Sebastião Carlos Ranna de Macedo	Conselheiro	Governador Paulo Hartung (2008)	Governador do Estado (Auditores)	Auditor Geral do Estado no Governo Paulo Hartung
Sérgio Aboudib Ferreira Pinto	Conselheiro	Governador Paulo Hartung (2009)	Governador do Estado (livre escolha)	Secretário de Estado da Casa Civil no Governo Paulo Hartung
José Antônio Almeida Pimentel	Conselheiro	Indicação ALES (2010)	Assembleia Legislativa	Secretário de Estado da Casa Civil no Governo Paulo Hartung
Marco Antonio da Silva	Conselheiro substituto	-	Concurso público	-
Luciano Vieira	Procurador de Contas	-	Concurso público	-
Ângela Maria Soares Silveiras	Secretária de Estado de Controle e Transparência	Governador Renato Casagrande	Governador do Estado	-

Quadro 17 – Responsáveis pela emissão dos pareceres e julgamento das contas de 2013

(conclusão)

Existem sete conselheiros no Tribunal de Contas. Na ausência dos titulares, assume o posto um conselheiro substituto (concurado). Em relação às vagas, quatro são de livre indicação do Poder Legislativo, uma de livre indicação do Governador do Estado e duas alternadas entre procuradores e auditores do Tribunal, encaminhadas em lista triplíce ao Governador dentro dos critérios de antiguidade e merecimento.				
Luiz Guilherme Vieira	Coordenador da comissão técnica de análise das contas	-	Concurso público (indicado pelo relator)	-

Fonte: Elaboração do autor, com base em TCEES (2014), MPCES (2014), ESPÍRITO SANTO (2014) e SECONT (2014).

Cabe ainda destacar que as contas de 2013 trouxeram pela primeira vez uma paridade entre conselheiros ligados diretamente a Paulo Hartung e Renato Casagrande, sendo que os dois vinculados a Casagrande apresentavam fortes indícios de alinhamento político – um foi seu líder de governo e o outro foi seu correligionário no PSB.

4.4.2 Principais irregularidades identificadas nas contas do ano de 2013

Diferente de todas as outras contas sob análise, no ano de 2013 o parecer do Controle Interno trouxe um número considerável de inconsistências, algumas, como a ausência de audiências públicas sequer foram identificadas pelos demais. Como a apresentação de todas as irregularidades estenderia demasiadamente os quadros de resumo, a seguir, no Quadro 18, são apresentadas as mais relevantes nos termos estabelecidos anteriormente por este trabalho:

Quadro 18 – Irregularidades identificadas nos pareceres das contas anuais de 2013

(continua)

A classificação das irregularidades segue os parâmetros estabelecidos na Resolução Normativa n. 17/2010, do Tribunal de Contas do Mato Grosso (TCE-MT). O termo “presente” demonstra que há menção à irregularidade no parecer e “ausente” a omissão.						
Irregularidade	Classificação da irregularidade	Gravidade	Parecer do Controle Interno	Parecer Técnico	Parecer MPC	Parecer Prévio
Não realização de audiência pública para elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO.	DB 08. Gestão Fiscal/Financeira	Grave	Presente	Ausente	Ausente	Ausente
Incompatibilidade entre os valores do Anexo VIII da LOA e as Metas constantes da LDO.	F_13. Planejamento/Orçamento	Grave ou Moderada	Presente	Presente	Presente	Presente
A LOA não apresentou o programa anual de trabalho do Governo, em termos de realização de obras e de prestação de serviços.	FB 11. Planejamento/Orçamento	Grave	Ausente	Presente	Presente	Presente

Quadro 18 – Irregularidades identificadas nos pareceres das contas anuais de 2013

(conclusão)

A classificação das irregularidades segue os parâmetros estabelecidos na Resolução Normativa n. 17/2010, do Tribunal de Contas do Mato Grosso (TCE-MT). O termo “presente” demonstra que há menção à irregularidade no parecer e “ausente” a omissão.						
Irregularidade	Classificação da irregularidade	Gravidade	Parecer do Controle Interno	Parecer Técnico	Parecer MPC	Parecer Prévio
O demonstrativo de estimativa e compensação de renúncia de receita não apresenta o caráter regionalizado	NA 01. Diversos	Gravíssima	Ausente	Presente	Presente	Presente
Irregularidades na concessão de incentivos fiscais	NA 01. Diversos	Gravíssima	Ausente	Presente	Presente	Presente
Ausência de publicidade quantos aos benefícios e incentivos fiscais concedidos, indicando os beneficiários e o montante do imposto reduzido/dispensado	NA 01. Diversos	Gravíssima	Ausente	Presente	Presente	Ausente
Ocorrência de Déficit Primário da ordem de R\$ 316.506.974,11, não atendendo a expectativa da Meta Fiscal prevista na LDO.	DB 01. Gestão Fiscal/Financeira	Grave	Presente	Presente	Presente	Presente
Registro de ajustes da dívida ativa em desacordo com os princípios de contabilidade e as normas legais.	B_02. Gestão Patrimonial	Grave	Ausente	Presente	Presente	Presente
Ausência de registro dos precatórios da trimestralidade no Balanço Patrimonial	DB 15. Gestão Fiscal/Financeira	Grave	Ausente	Presente	Presente	Ausente
Existência de valores consideráveis pendentes de regularização no Ativo do Estado.	CB 01. Contabilidade	Grave	Ausente	Presente	Presente	Ausente
Problemas na qualidade da base de dados cadastrais dos servidores ativos, inativos e pensionistas.	LB 11. Previdência	Grave	Ausente	Ausente	Ausente	Presente

Fonte: Elaboração do autor, com base em TCEES (2014), MPCES (2014), ESPÍRITO SANTO (2014) e SECONT (2014).

Observa-se, como no ano anterior, uma convergência total entre os pareceres do Corpo Técnico e do MPC-ES. Por outro lado, estes divergiram em alguns pontos do Parecer Prévio, como na existência de valores pendentes de regularização no Ativo do Estado e na existência de problemas na base de dados dos servidores ativos, inativos e pensionistas. Quanto a este último ponto, apenas o Parecer Prévio se manifestou, divergindo, portanto, de todos os demais.

O Quadro 18 apresenta mais uma vez irregularidades na concessão dos incentivos fiscais, descumprindo recomendações do ano anterior. Das três irregularidades relacionadas a este problema, apenas uma não foi demonstrada no voto do relator. Por outro lado, o parecer do Controle Interno evidenciou a não avaliação de doze pontos de controle estabelecidos no Anexo 11 da IN – TCE N. 28/2013, dentre os quais a estimativa de impacto orçamentário-financeiro dos incentivos, a eficácia da concessão ou ampliação do incentivo, a existência de legislação específica e os resultados dos programas de concessão de benefícios fiscais.

Depreende-se do Quadro 18, pela primeira vez nesta análise, a ocorrência de convergências entre todos os pareceres, em especial na verificação do descumprimento da meta de Resultado Primário da LDO e na incompatibilidade das metas estabelecidas nas leis orçamentárias.

4.4.3 Manifestação conclusiva dos pareceres e análise das irregularidades apontadas nas contas de 2013

Em 2013 foi observada a existência de divergências entre pareceres quanto aos provimentos cabíveis em relação a todas as irregularidades analisadas. Os únicos pareceres que concordaram integralmente foram os do MPC-ES e o do Corpo Técnico. Por outro lado, ambos expediram apenas recomendações, mesmo para irregularidades que foram apresentadas nos pareceres desde o ano de 2010.

Nas contas em questão, de forma mais acentuada, fica evidente um posicionamento político no Parecer Prévio, sobretudo, pelo não acompanhamento do relator às recomendações do Corpo Técnico do Tribunal. Fatos graves que apontam para o descumprimento dos normativos legais e das normas de contabilidade foram ignorados pelo Conselheiro Rodrigo Chamoun e, conseqüentemente, suscitam a um déficit de responsabilização do gestor público. Reiterando o exposto anteriormente, no Quadro 19 são apresentadas as inconsistências e os provimentos estabelecidos por cada parecer, sendo passível de observação o baixo índice de acolhimento das proposições da área técnica e do *Parquet* de Contas pelo Plenário:

Quadro 19 – Provimentos cabíveis e conclusão dos pareceres nas contas anuais de 2013

(continua)

O reconhecimento da irregularidade, nos termos do Quadro 18, não traz consequências automáticas, dessa forma o presente quadro expõe os provimentos estabelecidos nos pareceres ou a sua omissão.					
Irregularidade	Normativo descumprido	Opinião Controle Interno	Opinião Corpo Técnico	Opinião MPC-ES	Opinião Parecer Prévio
Não realização de audiência pública para elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO.	Art. 48 da LRF	Recomendação	Omisso	Omisso	Omisso
Incompatibilidade entre os valores do Anexo VIII da LOA e as Metas constantes da LDO.	Art. 5º da LRF	Recomendação	Omisso	Omisso	Omisso
A LOA não apresentou o programa anual de trabalho do Governo, em termos de realização de obras e de prestação de serviços.	Art. 2º da Lei 4.320/64	Omisso	Omisso	Omisso	Omisso
O demonstrativo de estimativa e compensação de renúncia de receita não apresenta o caráter regionalizado	Art. 165 da Constituição Federal	Omisso	Recomendação	Recomendação	Omisso
Irregularidades na concessão de incentivos fiscais	Arts. 5º, 14, 48 e 48-A da LRF	Omisso	Recomendação	Recomendação	Omisso
Ausência de publicidade quanto aos benefícios e incentivos fiscais concedidos, indicando os beneficiários e o montante do imposto reduzido/dispensado	Art. 145 da Constituição Estadual	Omisso	Recomendação	Recomendação	Omisso
Ocorrência de Déficit Primário da ordem de R\$ 316.506.974,11, não atendendo a expectativa da Meta Fiscal prevista na LDO.	LDO 2013	Omisso	Omisso	Omisso	Omisso
Registro de ajustes da dívida ativa em desacordo com os princípios de contabilidade e as normas legais.	Princípios de contabilidade e Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – NBCASP	Omisso	Recomendação	Recomendação	Recomendação
Ausência de registro dos precatórios da trimestralidade no Balanço Patrimonial	Princípios de contabilidade e Art. 100 da Constituição Federal	Omisso	Recomendação	Recomendação	Omisso
Existência de valores consideráveis pendentes de regularização no Ativo do Estado.	Lei Estadual n.º 9.372/2009	Omisso	Recomendação	Recomendação	Omisso

Quadro 19 – Provimentos cabíveis e conclusão dos pareceres nas contas anuais de 2013

(conclusão)

O reconhecimento da irregularidade, nos termos do Quadro 18, não traz consequências automáticas, dessa forma o presente quadro expõe os provimentos estabelecidos nos pareceres ou a sua omissão.					
Irregularidade	Normativo descumprido	Opinião Controle Interno	Opinião Corpo Técnico	Opinião MPC-ES	Opinião Parecer Prévio
Problemas na qualidade da base de dados cadastrais dos servidores ativos, inativos e pensionistas.	Art. 57 da Lei Complementar Estadual n.. 282/2004	Omisso	Omisso	Omisso	Recomendação
Conclusão	-	Não se manifestou conclusivamente	Aprovação	Aprovação	Aprovação (unânime)

Fonte: Elaboração do autor, com base em TCEES (2014), MPCES (2014), ESPÍRITO SANTO (2014) e SECONT (2014).

Reforçando os argumentos quanto à ausência de responsabilização, todos os pareceres que se manifestaram conclusivamente recomendaram a aprovação das contas. Cabe destaque para o parecer do MPC-ES, que embora tenha indicado a necessidade de aprovação com ressalvas, em nota de rodapé, contraditoriamente, recomendou a aprovação pela ausência de manifestação do julgado quantos aos fatos suscitados. Tal posicionamento causa estranheza ante a gravidade das irregularidades expostas, e demonstra, mais uma vez, a dificuldade de contrariar os interesses do Chefe do Executivo.

4.5 CONTAS ANUAIS DO EXERCÍCIO DE 2014: GOVERNADOR RENATO CASAGRANDE

As contas do ano de 2014 marcam o último ano de mandato do Governador Renato Casagrande. Após uma eleição marcada por acusações de desequilíbrio das contas públicas e da ruptura com seu antigo aliado político às vésperas do período eleitoral, Paulo Hartung foi eleito para o período de 2015-2018, em primeiro turno, com 53,44% dos votos válidos²⁶.

4.5.1 Composição do Tribunal no julgamento das contas de 2014

A composição do julgamento das contas de 2014 traz três conselheiros com vínculos políticos com o Governador Renato Casagrande, ainda que o único indicado diretamente tenha sido

²⁶ A eleição de 2014 foi marcada pelo confronto entre as duas maiores forças políticas do estado do Espírito Santo, Paulo Hartung e Renato Casagrande. A matéria veiculada pelo portal Gazeta Online apresenta os principais embates ocorridos ao longo da campanha. Disponível em: <http://g1.globo.com/espírito-santo/eleicoes/2014/noticia/2014/10/paulo-hartung-do-pmdb-e-eleito-governador-do-espírito-santo.html>

Domingos Augusto Taufner. Embora tenha sido vereador do município de Vila Velha, Domingos Taufner foi indicado pelo Governador ao cargo de conselheiro dentro da vaga destinada aos membros do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas. O Quadro 20, a seguir, apresenta todos os membros:

Quadro 20 – Responsáveis pela emissão dos pareceres e julgamento das contas de 2014

Existem sete conselheiros no Tribunal de Contas. Na ausência dos titulares, assume o posto um conselheiro substituto (concurado). Em relação às vagas, quatro são de livre indicação do Poder Legislativo, uma de livre indicação do Governador do Estado e duas alternadas entre procuradores e auditores do Tribunal, encaminhadas em lista tríplice ao Governador dentro dos critérios de antiguidade e merecimento.				
Nome	Cargo	Indicação	Provimento do cargo	Cargos ocupados anteriormente
Sérgio Manoel Nader Borges (Relator)	Conselheiro	Indicação ALES (2013)	Assembleia Legislativa	Deputado estadual (Líder do Governo Casagrande)
Domingos Augusto Taufner	Conselheiro	Governador Renato Casagrande (2011)	Governador do Estado (Procuradores)	Procurador do Ministério Público de Contas
Sebastião Carlos Ranna de Macedo	Conselheiro	Governador Paulo Hartung (2008)	Governador do Estado (Auditores)	Auditor Geral do Estado no Governo Paulo Hartung
Sérgio Aboudib Ferreira Pinto	Conselheiro	Governador Paulo Hartung (2009)	Governador do Estado (livre escolha)	Secretário de Estado da Casa Civil no Governo Paulo Hartung
José Antônio Almeida Pimentel	Conselheiro	Indicação ALES (2010)	Assembleia Legislativa	Secretário de Estado da Casa Civil no Governo Paulo Hartung
Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun	Conselheiro	Indicação ALES (2012)	Assembleia Legislativa	Deputado estadual (Presidente da ALES e filiado ao partido de Renato Casagrande)
Marco Antonio da Silva	Conselheiro substituto	-	Concurso público	-
Heron Carlos Gomes de Oliveira	Procurador de Contas	-	Concurso público	-
Marcelo Barbosa de Castro Zenkner	Secretário de Estado de Controle e Transparência	Governador Renato Casagrande	Governador do Estado	-
Luiz Guilherme Vieira	Coordenador da comissão técnica de análise das contas	-	Concurso público (indicado pelo relator)	-

Fonte: Elaboração do autor, com base em TCEES (2015a), MPCES (2015), ESPÍRITO SANTO (2015) e SECONT (2015).

A despeito de não possuir maioria no Plenário do Tribunal de Contas, as vinculações políticas do Governador Renato Casagrande o colocavam em paridade com as três indicações do recém-empossado e agora rival político, Paulo Hartung. Concomitantemente, a relatoria das

contas sob a tutela de seu ex-líder de governo na Assembleia Legislativa, Sérgio Borges, em tese, lhe garantiam uma influência política significativa no julgamento das contas.

4.5.2 Principais irregularidades identificadas nas contas do ano de 2014

Diferente dos anos anteriores, as contas de 2014 trouxeram um número maior de irregularidades classificadas como gravíssimas nos critérios estabelecidos pela Resolução do TCE-MT. Nas contas em questão, o *Parquet* de Contas, na figura do procurador Heron Carlos Gomes de Oliveira, apresentou irregularidades que suscitariam à rejeição das contas do Governador do Estado.

Em primeiro lugar fora apontado o descumprimento do artigo 212 da Constituição Federal, o qual estabelece a obrigatoriedade de destinação de 25% da receita corrente líquida de impostos em despesas de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE); o segundo ponto apresentou a inclusão irregular 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, o que afronta dispositivos da LRF; a terceira irregularidade consistia na realização de despesas sem prévio empenho, no valor aproximado de R\$ 300.000.000,00 (trezentos milhões de reais); e por fim, foram denunciados 22 pontos de controle que deixaram de ser analisados e a ausência de emissão do parecer conclusivo pelo órgão de Controle Interno do Poder Executivo.

Outras irregularidades classificadas como graves foram apontadas nos relatórios, como a execução orçamentária dos recursos destinados à cobertura do déficit financeiro do Fundo Financeiro (aporte), em detrimento aos normativos da STN. Também foram relatados, mais uma vez, descumprimentos da LRF na concessão de incentivos fiscais e a extrapolação da meta de resultado primário estabelecida na LDO.

Com o mesmo grau de gravidade, foi observada pelo MPC-ES a inexistência no Portal da Transparência do Estado dos dados consolidados de todas as receitas e despesas dos Poderes, contrariando o estabelecido nos art. 48 e 48-A da LRF. Justificando a importância da disponibilização dos dados, o procurador de contas escreveu em seu parecer que “o controle social fica na dependência da atuação do ainda incipiente controle institucional realizado pelo

Estado, limitação que se mostra incompatível com o atual estágio da democracia brasileira” (MPCES, 2014, p. 61).

O Quadro 21, a seguir, apresenta as principais irregularidades constatadas por cada um dos pareceres:

Quadro 21 – Irregularidades identificadas nos pareceres das contas anuais de 2014

(continua)

A classificação das irregularidades segue os parâmetros estabelecidos na Resolução Normativa n. 17/2010, do Tribunal de Contas do Mato Grosso (TCE-MT). O termo “presente” demonstra que há menção à irregularidade no parecer e “ausente” a omissão.						
Irregularidade	Classificação da irregularidade	Gravidade	Parecer do Controle Interno	Parecer Técnico	Parecer MPC	Parecer Prévio
Despesas sem cobertura de empenho	J_09. Despesa_a classificar_09	Grave ou Moderada	Presente	Presente	Presente	Presente
Descumprimento do Resultado Primário, superando o limite da LDO	DB 01. Gestão Fiscal/Financeira	Grave	Presente	Presente	Presente	Ausente
Irregularidades na concessão de incentivos fiscais	NA 01. Diversos	Gravíssima	Ausente	Presente	Presente	Ausente
Inclusão irregular no orçamento de recursos destinados à cobertura do déficit financeiro do Fundo Financeiro	LB 19. Previdência	Grave	Ausente	Presente	Presente	Ausente
Parecer emitido pelo Controle Interno não avaliou todos os procedimentos de controle	EA 01. Controle Interno	Gravíssima	Presente	Presente	Presente	Presente
Ausência de emissão do parecer conclusivo pelo órgão de Controle Interno	EA 01. Controle Interno	Gravíssima	Ausente	Ausente	Presente	Ausente
Ausência nos demonstrativos contábeis de informações a respeito dos precatórios da trimestralidade	DB 15. Gestão Fiscal/Financeira	Grave	Ausente	Presente	Presente	Presente
Aplicação insuficiente de recursos em despesas de MDE (25% da educação)	AA 01. Limite Constitucional/Legal	Gravíssima	Ausente	Ausente	Presente	Ausente
Ausência no portal da transparência do Estado, dos dados consolidados de todas as receitas e despesas dos Poderes	DB 08. Gestão Fiscal/Financeira	Grave	Ausente	Ausente	Presente	Ausente
Violação ao texto constitucional decorrente da gestão descentralizada do RPPS por parte do Poder Judiciário e do Ministério Público Estadual	LB 22. Previdência	Grave	Ausente	Presente	Presente	Presente

Quadro 21 – Irregularidades identificadas nos pareceres das contas anuais de 2014

(conclusão)

A classificação das irregularidades segue os parâmetros estabelecidos na Resolução Normativa n. 17/2010, do Tribunal de Contas do Mato Grosso (TCE-MT). O termo “presente” demonstra que há menção à irregularidade no parecer e “ausente” a omissão.						
Irregularidade	Classificação da irregularidade	Gravidade	Parecer do Controle Interno	Parecer Técnico	Parecer MPC	Parecer Prévio
Inclusão das despesas de inativos e pensionistas dos Poderes Legislativo, Judiciário, Ministério Público e Tribunal de Contas no Demonstrativo da Despesa com Pessoal do Poder Executivo	CB 02. Contabilidade	Grave	Ausente	Ausente	Presente	Ausente

Fonte: Elaboração do autor, com base em TCEES (2015a), MPCES (2015), ESPÍRITO SANTO (2015) e SECONT (2015).

Depreende-se do Quadro 21 que apenas a ausência de avaliação de todos os procedimentos pelo Controle Interno do Poder Executivo consta em todos os pareceres, embora o relatório do órgão descumpridor apresente apenas uma menção aos pontos não analisados. Quanto às demais irregularidades classificadas como gravíssimas, apenas o parecer do *Parquet* de Contas as identificou. Por outro lado, o descumprimento do resultado primário estipulado na LDO, foi refutado apenas pelos conselheiros.

4.5.3 Manifestação conclusiva dos pareceres e análise das irregularidades apontadas nas contas de 2014

No julgamento das contas de 2014, mais uma vez o Controle Interno se furtou de se manifestar conclusivamente sobre as contas do exercício, embora tenha relatado irregularidades relevantes, conforme demonstrado no Quadro 21. Diferente dos outros anos, onde foi proposta a aprovação das contas sem ressalvas ou rejeições, no ano de 2014 o MPC-ES concluiu pela rejeição, divergindo dos demais pareceres. O posicionamento do *Parquet* de Contas foi fundamentado, principalmente, na ocorrência de irregularidades classificadas como gravíssimas e graves por este trabalho, como o descumprimento do limite mínimo constitucional em despesas de MDE, a ausência verificação de pontos de controle e de manifestação conclusiva pelo Controle Interno e a inclusão irregular no orçamento de recursos destinados à cobertura do déficit financeiro do Fundo Financeiro.

Segundo o MPC-ES, foi criado um fictício plano de amortização do déficit do RPPS, sendo incluídas no orçamento do Estado, em descumprimento aos normativos da STN, receitas

fictícias, para atender a uma despesa inexistente, com o propósito de permitir sua inclusão na execução orçamentária e, assim, as considerar como aplicações em despesas de MDE. Mesmo com a evidenciação desta irregularidade no parecer técnico, reconhecendo o descumprimento de normativos legais, sobretudo as normas da STN, ao final de seu parecer sequer foram expedidas recomendações. Por outro lado, o MPC-ES ao demonstrar que tal irregularidade é parte essencial do descumprimento dos 25% da educação, expediu determinações ao chefe do Poder Executivo para a sua correção.

A irregularidade em questão descumpra a Nota Técnica da STN 633/2011, que determina que o repasse das unidades orçamentárias ao órgão gestor do regime de previdência não deve ser realizado orçamentariamente, e sim por intermédio de interferência financeira (extraorçamentário). Tal irregularidade resulta em um duplo cálculo no balanço do Estado da mesma despesa. Diante da gravidade dos fatos, o único mandamento possível seria a expedição de determinações e a rejeição das contas sob análise, o que foi proposto pelo responsável pelo MPC-ES.

Concomitantemente, o MPC-ES apontou que as despesas com inativos da educação estariam sendo computadas dentro do limite constitucional estabelecido para despesas de MDE. Como consequência, desde o ano de 2009 mais de 2 bilhões teriam deixado de ser aplicados e o limite constitucional de 25% não estaria sendo cumprido, o que poderia resultar em uma intervenção federal, nos termos da Constituição Federal. O descumprimento dos 25% destinados às despesas de MDE não foi identificado pelos demais pareceres, sendo inclusive refutado em plenário pelo relator e os demais conselheiros com base em uma resolução do próprio Tribunal.

Conforme demonstrado pelo parecer do *Parquet* de Contas, a Resolução n. 238/2012, do TCE-ES, fora criada com o objetivo de amparar a ilegalidade cometida pelo governo do Estado, sendo parte de um estratagema criado para beneficiar a todos os governadores desde então. Embora o Parecer Prévio do ano seguinte (2015) tenha apontado a necessidade de revisão deste normativo e a eventual criação de uma regra de transição, os fatos apontados pelo MPC-ES só ganharam notoriedade pública após ter sido aceita a representação de um deputado estadual à PGR, dando origem a uma ADI. A ADI 5691-ES tramita no Supremo Tribunal Federal, em fase conclusiva, com pareceres favoráveis da PGR e da Advocacia Geral da União (AGU) quanto à ilegalidade da Resolução n. 238/2012 do TCE-ES. Recentemente,

em dezembro/2018, o ministro Ricardo Lewandowski, na ADI 6049-GO, com mesmo teor, expediu liminar contra o Estado de Goiás, vedando a inclusão das despesas com inativos dentro dos limites constitucionais da educação. Outros tribunais já se manifestaram sobre a ilegalidade da questão, como o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE-MG) que pactuou um Termo de Ajuste de Gestão (TAG) com a criação de uma regra de transição para exclusão das despesas com inativos.

Outro fato apresentado pelo MPC-ES em seu parecer aponta para a inclusão irregular, com o respaldo da Resolução TC n. 189/2003, nos Demonstrativos das Despesas com Pessoal do Poder Executivo, integrantes dos RGF, de parte das despesas com pessoal inativo dos Poderes Legislativo, Judiciário, do Ministério Público e do Tribunal de Contas, o que ocasiona, dentre outras consequências, a apuração fictícia e irreal das despesas totais com pessoal dos referidos Poderes. Como apontado pelo procurador de contas, tal irregularidade esvazia a eficácia dos instrumentos de fiscalização da gestão fiscal, em especial o controle das despesas totais com pessoal estabelecido na LRF. A fim de exemplificar a gravidade deste fato, no ano de 2016 o limite legal de despesas com pessoal do Tribunal de Justiça do Espírito Santo (TJ-ES), fixado em 6% pela LRF, chegou em 6,2% da receita corrente líquida do Estado. Com a inclusão destas despesas o descumprimento seria ainda maior, resultando, dentre outras medidas previstas na Constituição Federal, na redução de despesas com cargos em comissão e funções de confiança e até mesmo na exoneração dos servidores não estáveis.

Outras divergências como as relacionadas à concessão de incentivos fiscais e a ausência de manifestação do Controle Interno sobre todos os pontos de controle são recorrentes em anos anteriores. Em seu parecer, o MPC-ES expediu determinação para que fossem cumpridas as decisões anteriores relativas à publicidade dos beneficiários e os valores concedidos, recomendando ainda ao Tribunal que

[...] na apreciação da prestação de contas anual do Governador, considere o descumprimento da 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 no Estado do Espírito Santo [...] (MPCES, 2015, p.198).

Por outro lado, o Corpo Técnico apenas expediu novas recomendações e o plenário se omitiu sobre o tema. Em críticas ao parecer do *Parquet* de Contas, o Plenário divergiu apontando instruções do próprio Tribunal que dariam respaldo às irregularidades e, em casos específicos, como a não observância dos pontos de controle pelo Controle Interno, por se tratar de um

novo normativo aprovado pela Corte em 2013, opinou que não seria razoável exigir extremo rigor no primeiro ano de implantação da norma.

Em relação à realização de despesas sem empenho prévio, divergindo de todos os demais pareceres, o relator, Sergio Borges, advogou em prol do Governador, apontando que a ordenação de despesa, portanto, a decisão de empenhar, bem como de determinar o pagamento de despesa pública, caberia aos ordenadores de despesa – Secretários de Estado - e não ao governador Renato Casagrande. No entanto, em seu parecer foi recomendado que no caso das contratações de despesas sem prévio empenho se confirmassem que fossem reconhecidas e regularizadas no Sistema Integrado de Gestão das Finanças Públicas do Espírito Santo (SIGEFES), em 2015.

O Quadro 22, a seguir, apresenta as recomendações e determinações, bem como as eventuais omissões dos pareceres:

Quadro 22 – Provimentos cabíveis e conclusão dos pareceres nas contas anuais de 2014

(continua)

O reconhecimento da irregularidade, nos termos do Quadro 21, não traz consequências automáticas, dessa forma o presente quadro expõe os provimentos estabelecidos nos pareceres ou a sua omissão.					
Irregularidade	Normativo descumprido	Opinião Controle Interno	Opinião Corpo Técnico	Opinião MPC-ES	Opinião Parecer Prévio
Despesas sem cobertura de empenho	Art. 60 da Lei n. 4.320/64	Omisso	Recomendação	Recomendação	Recomendação
Descumprimento do Resultado Primário, superando o limite estabelecido na LDO	LDO 2014	Omisso	Recomendação	Recomendação	Omisso
Irregularidades na concessão de incentivos fiscais	Arts. 5º, 14, 48 e 48-A da LRF	Omisso	Recomendação	Determinação	Omisso
Inclusão irregular no orçamento de recursos destinados à cobertura do déficit financeiro do Fundo Financeiro	Nota Técnica n. 633/2011 da STN	Omisso	Omisso	Determinação	Omisso
Parecer conclusivo emitido pelo Controle Interno não avaliou todos os procedimentos de controle	Instrução Normativa TC 28/2013	Omisso	Recomendação	Recomendação	Recomendação
Ausência de emissão do parecer conclusivo pelo órgão de Controle Interno do Poder Executivo	Instrução Normativa TC 33/2014	Omisso	Omisso	Recomendação	Omisso

Quadro 22 – Provimentos cabíveis e conclusão dos pareceres nas contas anuais de 2014

(conclusão)

O reconhecimento da irregularidade, nos termos do Quadro 21, não traz consequências automáticas, dessa forma o presente quadro expõe os provimentos estabelecidos nos pareceres ou a sua omissão.					
Irregularidade	Normativo descumprido	Opinião Controle Interno	Opinião Corpo Técnico	Opinião MPC-ES	Opinião Parecer Prévio
Ausência nos demonstrativos contábeis de informações a respeito dos precatórios da trimestralidade	Princípios de contabilidade e Art. 100 da Constituição Federal	Omisso	Recomendação	Recomendação	Recomendação
Aplicação insuficiente de recursos em despesas de MDE (25% da educação)	Art. 212 da Constituição Federal	Omisso	Omisso	Determinação	Omisso
Ausência no portal da transparência do Estado, dos dados consolidados de todas as receitas e despesas dos Poderes	Art. 48 e 48-A da LRF	Omisso	Omisso	Determinação	Omisso
Violação ao texto constitucional decorrente da gestão descentralizada do RPPS por parte do Poder Judiciário e do Ministério Público Estadual	Art. 40 da Constituição Federal	Omisso	Recomendação	Recomendação	Recomendação
Inclusão das despesas de inativos e pensionistas dos Poderes Legislativo, Judiciário, Ministério Público e Tribunal de Contas no Demonstrativo da Despesa com Pessoal do Poder Executivo	Art. 54 e 55 da LRF	Omisso	Recomendação	Determinação	Omisso
Conclusão	-	Não se manifestou conclusivamente	Aprovação	Rejeição	Aprovação (unânime)

Fonte: Elaboração do autor, com base em TCEES (2015a), MPCES (2015), ESPÍRITO SANTO (2015) e SECONT (2015).

As divergências supracitadas apontam para uma leniência por parte da Corte de Contas e do Corpo Técnico em relação à ocorrência de irregularidades gravíssimas. São identificadas situações, como no descumprimento dos limites constitucionais da educação, em que há uma co-autoria do Tribunal para a consecução das manobras orçamentárias. Ao criar uma resolução que contraria o texto constitucional e os demais normativos, como a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) e o Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), o Tribunal exorbitou suas competências e atuou como agente representativo do Poder Executivo, dando respaldo normativo a irregularidades que suscitariam na supressão de recursos que deveriam ser destinados à educação do Estado. Tal fato fica demonstrado nos sucessivos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária e Relatórios de Gestão Fiscal

emitidos, onde reiteradamente o Poder Executivo tem justificado a inclusão das despesas com inativos com base na Resolução TCE-ES n. 238/2012.

Por outro lado, a área técnica, apesar de ter identificado irregularidades na inclusão do aporte no orçamento das unidades gestoras, sobretudo da Secretaria de Educação, o que é parte essencial para a inclusão dos inativos nos percentuais de MDE, se omitiu de expedir recomendações e determinações, o que demonstra um posicionamento intimamente atrelado aos interesses do Governo do Estado. Uma vez que o coordenador e os demais auditores do Corpo Técnico são indicados pelo relator, podem ser suscitados questionamentos quanto à sua autonomia para a emissão de pareceres. Em outros casos, exemplificados no Quadro 22, observa-se que o Corpo Técnico optou por expedir recomendações para todas as irregularidades que apontou, contrariando os normativos do próprio Tribunal que são claros ao definir como medida saneadora de irregularidades graves, especialmente as que descumprem normativos legais e decisões anteriores, a expedição de determinações.

O parecer do Controle Interno apresenta uma série de omissões relacionadas a pontos de controle estabelecidos pelo Tribunal de Contas, em especial os relacionados à concessão de incentivos fiscais, fato que vêm sendo apontado seguidamente nas prestações de contas anuais. Quanto às irregularidades identificadas, foram apresentadas apenas constatações, não sendo para nenhum dos casos estabelecidas as providências cabíveis. O parecer do Controle Interno aparentemente identificou apenas irregularidades pontuais das contas do ex-governador Renato Casagrande, mas não apresentou nenhuma das demais constatações dos pareceres do Corpo Técnico e do MPC-ES, visto que a sua identificação poderia trazer reflexos às contas do governador em exercício, Paulo Hartung.

Por fim, o *Parquet* de Contas apresentou um parecer com embasamento robusto que apontou para o cometimento irregularidades nas contas anuais e para a co-autoria e omissão da Corte de Contas nos exercícios anteriores. Embora as contas de 2014 apontem para uma autonomia deste órgão ante o governo e o próprio Tribunal, grande parte das irregularidades identificadas nesta ocasião remetem a exercícios passados, o que leva à conclusão que os posicionamentos do órgão guardam estreita relação com o procurador designado pela análise das contas. Tal conclusão poderá ser melhor evidenciada caso os pareceres dos exercícios seguintes não reiterem as constatações emanadas no ano de 2014.

4.6 CONTAS ANUAIS DO EXERCÍCIO DE 2015: GOVERNADOR PAULO HARTUNG

O ano de 2015 representa um momento singular no ambiente político do estado do Espírito Santo. Com a derrota de Renato Casagrande para Paulo Hartung nas eleições de 2014, passam a coexistir dois grupos políticos opostos em âmbito estadual. As contas de 2015 correspondem, portanto, à primeira prestação de contas sob análise neste trabalho onde existem conselheiros indicados – e com vinculação política – a dois governadores declaradamente rivais.

4.6.1 Composição do Tribunal no julgamento das contas de 2015

Não houve mudanças no Plenário do Tribunal entre os anos de 2014 e 2015. Por outro lado, houve alterações no procurador do MPC-ES, no Secretário de Controle e Transparência e no Coordenador da comissão de análise técnica das contas. Em especial, substituindo Marcelo Zenker na SECONT, assumiu o cargo o delegado federal Eugênio Ricas. Da mesma forma, na Procuradoria de Contas foi designado o procurador Luciano Vieira. Esta última alteração requer maior atenção deste trabalho, tendo em vista que no ano anterior o parecer do procurador Heron Carlos Gomes havia sido pela rejeição das contas de Renato Casagrande. Persistindo os problemas no exercício sob análise, espera-se que os fatos apontados anteriormente sejam reiterados e que a conclusão quanto à rejeição seja mantida.

Outro ponto a ser observado é a alteração do coordenador da comissão técnica de análise das contas. Depois de anos sob a responsabilidade do auditor de controle externo Luiz Guilherme Vieira, em 2015 assumiu a função o auditor Márcio Batista Marinot. É importante observar se a escolha do coordenador pode influenciar nos critérios e nos resultados apresentados pelo Corpo Técnico.

No Quadro 23, a seguir são apresentados todos os membros responsáveis pelos pareceres e julgamento das contas em 2015:

Quadro 23 – Responsáveis pela emissão dos pareceres e julgamento das contas de 2015

Existem sete conselheiros no Tribunal de Contas. Na ausência dos titulares, assume o posto um conselheiro substituto (concurado). Em relação às vagas, quatro são de livre indicação do Poder Legislativo, uma de livre indicação do Governador do Estado e duas alternadas entre procuradores e auditores do Tribunal, encaminhadas em lista triplíce ao Governador dentro dos critérios de antiguidade e merecimento.

Nome	Cargo	Indicação	Provimento do cargo	Cargos ocupados anteriormente
Sebastião Carlos Ranna de Macedo (Relator)	Conselheiro	Governador Paulo Hartung (2008)	Governador do Estado (Auditores)	Auditor Geral do Estado no Governo Paulo Hartung
Sérgio Manoel Nader Borges	Conselheiro	Indicação ALES (2013)	Assembleia Legislativa	Deputado estadual (Líder do Governo Casagrande)
Domingos Augusto Taufner	Conselheiro	Governador Renato Casagrande (2011)	Governador do Estado (Procuradores)	Procurador do Ministério Público de Contas
Sérgio Aboudib Ferreira Pinto	Conselheiro	Governador Paulo Hartung (2009)	Governador do Estado (livre escolha)	Secretário de Estado da Casa Civil no Governo Paulo Hartung
José Antônio Almeida Pimentel	Conselheiro	Indicação ALES (2010)	Assembleia Legislativa	Secretário de Estado da Casa Civil no Governo Paulo Hartung
Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun	Conselheiro	Indicação ALES (2012)	Assembleia Legislativa	Deputado estadual (Presidente da ALES e filiado ao partido de Renato Casagrande)
Marco Antonio da Silva	Conselheiro substituto	-	Concurso público	-
Luciano Vieira	Procurador de Contas	-	Concurso público	-
Eugênio Coutinho Ricas	Secretário de Estado de Controle e Transparência	Governador Paulo Hartung	Governador do Estado	Secretário de Justiça no Governo de Renato Casagrande
Marcio Batista Marinot	Coordenador da comissão técnica de análise das contas	-	Concurso público (indicado pelo relator)	-

Fonte: Elaboração do autor, com base em TCEES (2016), MPCES (2016a), ESPÍRITO SANTO (2016a) e SECONT (2016).

Conclui-se neste primeiro momento que diferente das demais análises de contas por que passou Paulo Hartung, onde sempre predominaram membros com relativa vinculação política e pessoal, em 2015 houve uma paridade com os indicados pelo ex-governador e agora rival político, Renato Casagrande. Por outro lado, o relator designado, embora seja oriundo da vaga destinada aos auditores do Tribunal, foi indicado pelo Governador Paulo Hartung e ocupou anteriormente o cargo de auditor-geral do Estado.

4.6.2 Principais irregularidades identificadas nas contas do ano de 2015

O ano de 2015 apresenta um volume de irregularidades superior aos demais anos analisados por este trabalho, o que, em tese, pode ter sido influenciado por fatores como a substituição do coordenador responsável pelo Corpo Técnico, a relatoria do conselheiro Sebastião Carlos Ranna – oriundo das vagas técnicas -, e os reflexos das irregularidades identificadas no ano anterior pelo *Parquet* de Contas. Dessa forma, para melhor apresentação dos fatos apontados, optou-se por agrupar as inconsistências que versassem sobre o mesmo tema em um único item. Por outro lado, nas discussões deste tópico, estas serão apresentadas de forma mais extensa.

O Quadro 24, a seguir, apresenta as principais irregularidades identificadas e as devidas classificações:

Quadro 24 – Irregularidades identificadas nos pareceres das contas anuais de 2015

(continua)

A classificação das irregularidades segue os parâmetros estabelecidos na Resolução Normativa n. 17/2010, do Tribunal de Contas do Mato Grosso (TCE-MT). O termo “presente” demonstra que há menção à irregularidade no parecer e “ausente” a omissão.						
Irregularidade	Classificação da irregularidade	Gravidade	Parecer do Controle Interno	Parecer Técnico	Parecer MPC	Parecer Prévio
Irregularidades no Anexo de Metas Fiscais da LDO	F_ 13. Planejamento/ Orçamento	Grave ou Moderada	Presente	Presente	Presente	Presente
Irregularidades na concessão de incentivos fiscais	NA 01. Diversos	Gravíssima	Presente	Presente	Presente	Presente
Inclusão irregular no orçamento de recursos destinados à cobertura do déficit financeiro do Fundo Financeiro	LB 19. Previdência	Grave	Ausente	Presente	Presente	Presente
Deficiências relacionadas à transparência da gestão fiscal	DB 08. Gestão Fiscal/Financeira	Grave	Presente	Presente	Presente	Presente
Inclusão das despesas de inativos e pensionistas dos Poderes Legislativo, Judiciário, Ministério Público e Tribunal de Contas no Demonstrativo da Despesa com Pessoal do Poder Executivo	CB 02. Contabilidade	Grave	Ausente	Presente	Presente	Presente
Violação ao texto constitucional decorrente da gestão descentralizada do RPPS por parte do Poder Judiciário e do Ministério Público Estadual	LB 22. Previdência	Grave	Ausente	Presente	Presente	Presente

Quadro 24 – Irregularidades identificadas nos pareceres das contas anuais de 2015

(conclusão)

A classificação das irregularidades segue os parâmetros estabelecidos na Resolução Normativa n. 17/2010, do Tribunal de Contas do Mato Grosso (TCE-MT). O termo “presente” demonstra que há menção à irregularidade no parecer e “ausente” a omissão.						
Irregularidade	Classificação da irregularidade	Gravidade	Parecer do Controle Interno	Parecer Técnico	Parecer MPC	Parecer Prévio
Aplicação insuficiente de recursos em despesas de MDE (25% da educação)	AA 01. Limite Constitucional/Legal	Gravíssima	Ausente	Presente	Presente	Presente
Irregularidades relacionadas a aspectos orçamentários	F_ 13. Planejamento/Orçamento	Grave ou Moderada	Presente	Presente	Presente	Presente
Irregularidades relacionadas a aspectos patrimoniais	B_ 99. Gestão Patrimonial	Grave ou Moderada	Ausente	Presente	Presente	Presente
Irregularidades relacionadas à gestão previdenciária	LB 04. Previdência_Grave	Grave	Ausente	Presente	Presente	Presente
Ausência de parecer conclusivo do Controle Interno e da adoção de procedimentos de controle	EA 01. Controle Interno	Gravíssima	Ausente	Presente	Presente	Presente

Fonte: Elaboração do autor, com base em TCEES (2016), MPCES (2016a), ESPÍRITO SANTO (2016a) e SECONT (2016).

Tal qual ocorreu em 2014, o parecer do Controle Interno apresentou pontos de controle que não foram analisados ante a indisponibilidade, por parte de outras secretarias, de informações requeridas pela coordenadoria de análise das contas da SECONT. Foram seis os pontos não avaliados, dentre os quais cinco pontos relacionados aos incentivos fiscais concedidos pelo Estado do Espírito Santo. Observa-se, portanto, que a falta de transparência nestes incentivos atinge inclusive o próprio Controle Interno do Poder Executivo.

Por outro lado, foi observado no parecer do Controle Interno a ausência na LOA do Demonstrativo regionalizado dos efeitos da renúncia de receita, tal qual indicado por outros pareceres nos anos anteriores. Somada a esta irregularidade relacionada à concessão de incentivos fiscais, os demais pareceres indicaram ainda outros pontos que foram objeto de análise e expedição de determinações e recomendações em processos que analisaram a LOA e a LDO ao longo do exercício, dentre os quais, a necessidade de acrescentar informações quanto aos valores de renúncia de receita prevista por programas de incentivos vigentes no Estado e os montantes dos benefícios, por programa. Novamente, em face da recorrência deste tipo de inconsistência nas contas, dessa vez ratificada pelo próprio órgão de Controle Interno, optou-se pela classificação como gravíssima, sobretudo pelo descumprimento de recomendações anteriores.

Quanto a este tema, cabe ainda destacar a revogação do Art. 145 da Constituição do Estado pelo Poder Legislativo nas últimas sessões do ano de 2015. O referido artigo, como destacado nos tópicos que analisaram as contas dos anos de 2012 e 2013, determinava que em até 180 dias após o término do exercício fossem divulgadas informações pelos poderes públicos estadual e municipal quanto aos benefícios e incentivos fiscais concedidos, indicando os respectivos beneficiários e o montante do imposto reduzido ou dispensado, e também às isenções ou reduções de impostos incidentes sobre bens e serviços. Embora o normativo estivesse vigente desde a Constituinte de 1988, tais informações nunca foram tornadas públicas pelos gestores responsáveis. Com os recorrentes questionamentos de entidades quanto ao seu descumprimento, sobretudo pelo destaque dado por pareceres do Tribunal nos anos anteriores, o líder do governo, Gildevan Fernandes, encaminhou uma Proposta de Emenda Constitucional (PEC) versando sobre a sua revogação, a qual foi acatada pelo Plenário do Legislativo com apenas dois votos contrários. Cabe destacar que uma proposta com o mesmo teor foi encaminhada à ALES pelo Governador Renato Casagrande em 2014, sendo posteriormente requerida a sua devolução após a emissão de parecer quanto à sua inconstitucionalidade pela Procuradoria do Poder Legislativo.

Outras irregularidades como as relacionadas à falta de transparência da gestão fiscal e o descumprimento de mandamentos estabelecidos na LRF para as leis orçamentárias (LDO e LOA) foram identificados em todos os pareceres em diferentes graus de abrangência. Por outro lado, as inconsistências de maior gravidade, como o descumprimento dos 25% da educação devido a inclusão das despesas com inativos dentro do limite constitucional, a inclusão das despesas de inativos e pensionistas dos Poderes Legislativo, Judiciário, Ministério Público e Tribunal de Contas no Demonstrativo da Despesa com Pessoal do Poder Executivo e as irregularidades relacionadas à gestão previdenciária, estão presentes apenas nos pareceres dos órgãos vinculados ao Tribunal.

Em relação ao descumprimento do limite constitucional da educação, diferente do ano anterior, onde a irregularidade constou apenas no parecer do MPC-ES, nas contas de 2015 apenas o Controle Interno não a reconheceu. Como demonstrado em 2014, esta irregularidade está vinculada a outra, que é o registro indevido dos recursos para cobertura do déficit financeiro do RPPS. Nesta ocasião, tanto o Corpo Técnico, quanto os conselheiros reconheceram em seus pareceres a necessidade de correção da forma de registro dos recursos para cobertura do déficit e da necessidade de alterações na Resolução TCE-ES n. 238/2012.

Em contrapartida, foram enfáticos em destacar que não poderia haver responsabilização do governador no exercício, posto que os atos praticados estariam em consonância com entendimento normatizado pelo próprio Tribunal.

Da mesma forma, foi apontada nos pareceres a divergência entre a Resolução TCE-ES n. 189/2003 e a LRF no tocante à metodologia de cálculo da despesa com pessoal dos Poderes e Órgãos Estaduais. Ao permitir que fossem incluídas as despesas de inativos e pensionistas dos demais poderes dentro do Demonstrativo da Despesa com Pessoal do Poder Executivo, a Corte de Contas descumpriu frontalmente o disposto no art. 18 da LRF. Nesta situação, mais uma vez nos pareceres o Poder Executivo foi eximido de responsabilidade e a solução apontada pelo Corpo Técnico e o relator foi propor a instituição de uma regra de transição.

Os três pareceres internos ao Tribunal também identificaram irregularidades gravíssimas na gestão previdenciária do Estado. Dentre as principais apresentadas no decorrer dos pareceres, se sobressai a inexistência de unidade gestora única, uma vez que fora constatado que o Instituto de Previdência e Assistência Jerônimo Monteiro (IPAJM), órgão gestor da previdência estadual, não abarca toda gestão previdenciária. O gerenciamento de algumas informações previdenciárias do Poder Judiciário e do Ministério Público ficam a eles restritos, o que contraria a Constituição Federal em seu art.40, § 20 e a Lei Complementar Estadual n. 282/2004.

4.6.3 Manifestação conclusiva dos pareceres e análise das irregularidades apontadas nas contas de 2015

Nas contas de 2015, se por um lado observa-se uma convergência quanto aos provimentos estabelecidos pelos pareceres dos órgãos internos ao Tribunal, por outro, há uma divergência quanto à manifestação conclusiva, em virtude do MPC-ES ter indicado a aprovação das contas com ressalvas. Dessas constatações depreendem-se algumas observações. Primeiro, quanto ao alinhamento total entre dois dos pareceres, é possível inferir uma valorização do trabalho realizado pela área técnica pelo relator do Parecer Prévio. Nos outros anos observa-se um alinhamento recorrente entre os órgãos oriundos de carreiras técnicas (MPC-ES e Corpo Técnico), mas, por outro lado, na maioria dos anos houve divergências entre estes e o Parecer Prévio. Ocorre que em 2015 o relator do Parecer Prévio foi o conselheiro Carlos Ranna, indicado em 2010 à vaga destinada aos auditores de controle externo do Tribunal. Embora

tenha ocupado cargos vinculados ao Governo do Estado antes de sua posse, em 2015 pode-se observar um predomínio da tecnicidade ao serem acatadas na íntegra as constatações dos auditores de controle externo do Tribunal.

O segundo ponto a ser observado corresponde à manifestação conclusiva do *Parquet* de Contas. Conforme apontado no julgamento de contas anterior, onde pôde ser visualizada uma situação de autonomia do procurador ante os demais membros presentes, seria necessário observar o comportamento dos demais procuradores nas contas que a sucederiam para verificar com clareza o comportamento desta instituição. Ocorre que em 2015, a despeito de terem sido ratificadas as constatações emanadas pelo procurador Heron Carlos Gomes no ano anterior, o parecer oferecido pelo procurador Luciano Vieira indicou a aprovação com ressalvas, divergindo assim da manifestação anterior que recomendou a rejeição sob as mesmas premissas identificadas. Inconsistências que na opinião do procurador de contas responsável pelas contas de 2014 deveriam ser objeto de determinação, para o procurador de contas seguinte foram passíveis apenas de recomendação. Dentre as principais controvérsias neste quesito temos a inclusão das despesas com inativos nos 25% destinados à educação e a inclusão das despesas de inativos e pensionistas dos Poderes Legislativo, Judiciário, Ministério Público e Tribunal de Contas no Demonstrativo da Despesa com Pessoal do Poder Executivo. Pode ser observado nestes dois pontos um posicionamento do procurador geral atrelado ao posicionamento adotado pelo Plenário, onde o Governador não poderia ser responsabilizado por normativos estabelecidos pelo próprio Tribunal.

A seguir, no Quadro 25, são apresentados os provimentos estabelecidos por cada parecer e a conclusão:

Quadro 25 – Provimentos cabíveis e conclusão dos pareceres nas contas anuais de 2015

(continua)

O reconhecimento da irregularidade, nos termos do Quadro 24, não traz consequências automáticas, dessa forma o presente quadro expõe os provimentos estabelecidos nos pareceres ou a sua omissão.					
Irregularidade	Normativo descumprido	Opinião Controle Interno	Opinião Corpo Técnico	Opinião MPC-ES	Opinião Parecer Prévio
Irregularidades no Anexo de Metas Fiscais da LDO	Art. 4º da LRF e MDF	Recomendação	Recomendação	Recomendação	Recomendação
Irregularidades na concessão de incentivos fiscais	Arts. 5º, 14, 48 e 48-A da LRF	Recomendação	Recomendação	Recomendação	Recomendação

Quadro 25 – Provimentos cabíveis e conclusão dos pareceres nas contas anuais de 2015

(conclusão)

O reconhecimento da irregularidade, nos termos do Quadro 24, não traz consequências automáticas, dessa forma o presente quadro expõe os provimentos estabelecidos nos pareceres ou a sua omissão.					
Irregularidade	Normativo descumprido	Opinião Controle Interno	Opinião Corpo Técnico	Opinião MPC-ES	Opinião Parecer Prévio
Inclusão irregular no orçamento de recursos destinados à cobertura do déficit financeiro do Fundo Financeiro	Nota Técnica n. 633/2011 da STN	Omisso	Determinação	Determinação	Determinação
Deficiências relacionadas à transparência da gestão fiscal	Dispositivos da LRF	Recomendação	Determinação	Determinação	Determinação
Inclusão das despesas de inativos e pensionistas dos Poderes Legislativo, Judiciário, Ministério Público e Tribunal de Contas no Demonstrativo da Despesa com Pessoal do Poder Executivo	Art. 54 e 55 da LRF	Omisso	Recomendação	Recomendação	Recomendação
Violação ao texto constitucional decorrente da gestão descentralizada do RPPS por parte do Poder Judiciário e do Ministério Público Estadual	Art. 40 da Constituição Federal	Omisso	Determinação	Determinação	Determinação
Aplicação insuficiente de recursos em despesas de MDE (25% da educação)	Art. 212 da Constituição Federal	Omisso	Recomendação	Recomendação	Recomendação
Irregularidades relacionadas a aspectos orçamentários	Art. 43 da Lei 4.320/1964	Recomendação	Determinação	Determinação	Determinação
Irregularidades relacionadas a aspectos patrimoniais	Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, Lei 4.320/1964 e outros	Omisso	Determinação	Determinação	Determinação
Irregularidades relacionadas à gestão previdenciária	Art. 40 da Constituição Federal, Art. 69 da Lei de Responsabilidade Fiscal e outros	Omisso	Determinação	Determinação	Determinação
Ausência de parecer conclusivo do Controle Interno e da adoção de procedimentos de controle	Instrução Normativa TC 28/2013	Omisso	Determinação	Determinação	Determinação
Conclusão	-	Não se manifestou conclusivamente	Aprovação	Aprovação com ressalvas	Aprovação (unânime)

Fonte: Elaboração do autor, com base em TCEES (2016), MPCES (2016a), ESPÍRITO SANTO (2016a) e SECONT (2016).

Constata-se da análise do Quadro 25 uma maior presença de determinações, o que demonstra um posicionamento diferente ao adotado nos anos anteriores. Foram estabelecidas determinações inclusive para fatos que haviam sido objeto de recomendações em sucessivos anos, como na ausência de parecer conclusivo e da adoção de todos os procedimentos de controle pelo Controle Interno. Em contrapartida, para as irregularidades relativas à concessão de incentivos fiscais continuaram sendo expedidas recomendações, mesmo com a manifestação do Controle Interno quanto à falta de acesso aos dados.

Conclui-se, portanto, em relação às contas de 2015 que embora ainda tenham ocorrido flexibilizações aos normativos legais, em alguns casos amparadas por normas do próprio Tribunal, houve avanços quanto à identificação de irregularidades e a expedição de determinações.

4.7 CONTAS ANUAIS DO EXERCÍCIO DE 2016: GOVERNADOR PAULO HARTUNG

Enquanto em nível federal pôde ser observado um agravamento da crise política e econômica, o estado do Espírito Santo, na figura do Governador Paulo Hartung, ganhou notoriedade na mídia nacional pelo equilíbrio das contas públicas e pelo rigoroso ajuste fiscal²⁷ implementado. Seguindo a cartilha ortodoxa liberal, Paulo Hartung reduziu investimentos e cortou despesas correntes, impactando na qualidade dos serviços básicos²⁸ e causando críticas por parte da população.

4.7.1 Composição do Tribunal no julgamento das contas de 2016

No dia 21/06/2017 o conselheiro e ex-secretário da Casa Civil do Governador Paulo Hartung, José Antônio Pimentel, foi afastado do cargo e proibido de ingressar nas dependências do Tribunal de Contas pelo Superior Tribunal de Justiça após ter sido denunciado pela PGR por corrupção passiva, lavagem de dinheiro e participação em organização criminosa. As

²⁷ Diversos veículos de comunicação deram ênfase ao ajuste fiscal promovido pelo Governador Paulo Hartung entre os anos de 2015 e 2018, dentre os quais o Jornal Estadão. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2017/02/01/paulo-hartung-estamos-fazendo-ajuste-fiscal-durissimo-no-espírito-santo.htm>

²⁸ Gonçalves e Bastos (2018) apresentam dados sobre a redução na oferta - turmas, turnos e na modalidade da Educação de Jovens e Adultos (EJA) - e nos investimentos em educação no Governo de Paulo Hartung (2015-2018).

denúncias faziam parte das investigações realizadas pela Operação Moeda de Troca, deflagrada em 2010, e que apurou fraudes em licitações de municípios do Estado²⁹.

Com os afastamentos judiciais dos conselheiros Valci Ferreira e José Antônio Pimentel, assumiram as vagas os conselheiros substitutos Márcia Jaccoud e João Luiz Cotta Lovatti. Com a ausência do conselheiro Sebastião Carlos Ranna e do conselheiro substituto Marco Antônio da Silva, neste ano o Plenário foi composto por apenas seis membros. No Ministério Público de Contas, respeitando o rodízio dos procuradores, foi designado para emitir o parecer o procurador Luis Henrique Anastácio da Silva. Da mesma forma, observa-se a alteração do coordenador da comissão técnica de análise das contas, com a indicação do auditor de controle externo, Robert Luther Salviato Deton. Por fim, como no ano anterior, permaneceu no cargo de Secretário de Controle e Transparência o delegado federal Eugênio Ricas.

No Quadro 26, a seguir, é apresentada a composição das contas de 2016:

Quadro 26 – Responsáveis pela emissão dos pareceres e julgamento das contas de 2016

(continua)

Existem sete conselheiros no Tribunal de Contas. Na ausência dos titulares, assume o posto um conselheiro substituto (concurado). Em relação às vagas, quatro são de livre indicação do Poder Legislativo, uma de livre indicação do Governador do Estado e duas alternadas entre procuradores e auditores do Tribunal, encaminhadas em lista tríplice ao Governador dentro dos critérios de antiguidade e merecimento.				
Nome	Cargo	Indicação	Provimento do cargo	Cargos ocupados anteriormente
Domingos Augusto Taufner (Relator)	Conselheiro	Governador Renato Casagrande (2011)	Governador do Estado (Procuradores)	Procurador do Ministério Público de Contas
Sérgio Manoel Nader Borges	Conselheiro	Indicação ALES (2013)	Assembleia Legislativa	Deputado estadual (Líder do Governo Casagrande)
Sérgio Aboudib Ferreira Pinto	Conselheiro	Governador Paulo Hartung (2009)	Governador do Estado (livre escolha)	Secretário de Estado da Casa Civil no Governo Paulo Hartung
Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun	Conselheiro	Indicação ALES (2012)	Assembleia Legislativa	Deputado estadual (Presidente da ALES e filiado ao partido de Renato Casagrande)
Márcia Jaccoud Freitas	Conselheiro substituto	-	Concurso público	-

²⁹ APn nº 869 / DF (2015/0055673-2). Superior Tribunal de Justiça (STJ). Autor: Ministério Público Federal. Réu: José Antônio Almeida Pimentel. ASSUNTO(S): DIREITO PENAL. Crimes Previstos na Legislação Extravagante. Crimes da Lei de licitações. Crimes Previstos na Legislação Extravagante. Crimes de "Lavagem" ou Ocultação de Bens, Direitos ou Valores. Crimes Previstos na Legislação Extravagante. Crimes Praticados por Funcionários Públicos Contra a Administração em Geral, Corrupção passiva.

Quadro 26 – Responsáveis pela emissão dos pareceres e julgamento das contas de 2016

(conclusão)

Existem sete conselheiros no Tribunal de Contas. Na ausência dos titulares, assume o posto um conselheiro substituto (concurado). Em relação às vagas, quatro são de livre indicação do Poder Legislativo, uma de livre indicação do Governador do Estado e duas alternadas entre procuradores e auditores do Tribunal, encaminhadas em lista triplíce ao Governador dentro dos critérios de antiguidade e merecimento.				
Nome	Cargo	Indicação	Provimento do cargo	Cargos ocupados anteriormente
João Luiz Cotta Lovatti	Conselheiro substituto	-	Concurso público	-
Luis Henrique Anastácio Da Silva	Procurador de Contas	-	Concurso público	-
Eugênio Coutinho Ricas	Secretário de Estado de Controle e Transparência	Governador Paulo Hartung	Governador do Estado	Secretário de Justiça no Governo de Renato Casagrande
Robert Luther Salviato Deton	Coordenador da comissão técnica de análise das contas	-	Concurso público (indicado pelo relator)	-

Fonte: Elaboração do autor, com base em TCEES (2017), MPCES (2017), ESPÍRITO SANTO (2017) e SECONT (2017).

Diferente do ano anterior constata-se uma situação de desvantagem de vínculos do governador Paulo Hartung quando comparado aos membros relacionados ao ex-governador Renato Casagrande. Embora haja essa desvantagem nas indicações e o relator tenha sido indicado pelo ex-governador, nos anos anteriores não foram identificadas situações onde tais constatações tenham resultado em maior rigor. Pelo contrário, recorrentemente pôde ser observado um afrouxamento dos normativos para benefício dos governadores, independente de qual fosse o detentor do mandato.

4.7.2 Principais irregularidades identificadas nas contas do ano de 2016

No ano de 2016 pode ser observada a repetição das irregularidades constantes nas contas de 2015, muitas das quais foram objeto de recomendações e determinações, o que suscitaria à classificação, nos termos da Resolução do TCE-MT, como gravíssimas. Irregularidades identificadas nestas contas, como o registro indevido dos recursos para cobertura do déficit financeiro do RPPS foram objeto de análise no processo que verificou o Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) referente ao 6º bimestre de 2015, sendo constatado pela área técnica o descumprimento das normas estabelecidas pela STN e determinado pelo relator designado, Sebastião Carlos Ranna de Macedo, que fossem promovidas, para fins fiscais, as adequações necessárias nos demonstrativos, no decorrer do exercício de 2016, em observância

à Nota Técnica da STN n. 633/2011 e ao Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público – 6º edição, quanto ao registro do aporte para cobertura de déficit financeiro do RPPS.

Ocorre que o Governo do Estado, por intermédio da Secretaria de Estado da Fazenda, Cristiane Mendonça, e do Procurador-Geral do Estado, Rodrigo Rabello Vieira, fora do prazo para apresentação de recurso, recorreram da decisão por meio de Pedido de Reexame, pleiteando a atribuição de efeitos suspensivos às decisões. No recurso apresentado há evidente confissão da irregularidade e de fraude no Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE), como pode ser verificado no trecho a seguir:

[...] caso o pagamento das despesas com aporte financeiro ao RPPS no tocante aos inativos e pensionistas originários da educação, seja realizado de forma extraorçamentária, via interferência financeira, o referido valor não poderia ser computado no SIOPE para fins de cumprimento do limite constitucional corresponde pelo Governo do Estado, prejudicando, em pleno exercício financeiro, o atendimento da regra constitucional prevista no caput do art. 212 da Constituição Federal, o que acarreta, dentre outras sanções, o bloqueio de recebimento de recursos oriundos de convênios com órgãos federais (transferências voluntárias), em descompasso com o teor do §4º do art. 21 da Resolução TCE-ES n. 238/2012 (ESPÍRITO SANTO, 2016b, p.4).

Causa estranheza o fato da conselheira relatora, Marcia Jaccoud Freitas, ter concedido o efeito suspensivo monocraticamente, e ter submetido seu voto ao Plenário do TCE-ES pela concessão da medida requerida, em caráter de urgência, portanto, sem instrução técnica por parte do corpo de auditores e sem manifestação prévia do MPC-ES, sendo acompanhada posteriormente à unanimidade pelos membros da Corte de Contas³⁰.

Tal irregularidade foi identificada novamente nas contas de 2016, sendo correlacionada ao descumprimento do limite constitucional de 25 % para despesas de MDE, tanto no parecer técnico, quanto no parecer do *Parquet* de Contas. Por outro lado, o Parecer Prévio, divergindo do posicionamento do relator do ano anterior, a refutou:

[...] o entendimento deste Tribunal de Contas é no sentido de que não há ilegalidade ou qualquer irregularidade em computar as despesas com inativos e pensionistas originários da educação (Aporte) como despesas MDE para atingimento do percentual de 25%, estabelecido pelo art. 212 da Constituição Federal, nos moldes da Resolução TC 238/2012 (TCEES, 2016, p.17).

As demais irregularidades identificadas constam no Quadro 27, a seguir:

³⁰ Após representação do deputado estadual Sergio Majeski, a pedido do Ministério Público Federal, foi instaurado pela Polícia Federal o inquérito (nº 0172/18-4) com o objetivo de investigar a ocorrência dos crimes de prevaricação e improbidade administrativa, por parte do Governo do Estado e do TCE-ES, pela criação de despesas fictícias para inserção no Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope).

Quadro 27 – Irregularidades identificadas nos pareceres das contas anuais de 2016

A classificação das irregularidades segue os parâmetros estabelecidos na Resolução Normativa n. 17/2010, do Tribunal de Contas do Mato Grosso (TCE-MT). O termo “presente” demonstra que há menção à irregularidade no parecer e “ausente” a omissão.						
Irregularidade	Classificação da irregularidade	Gravidade	Parecer do Controle Interno	Parecer Técnico	Parecer MPC	Parecer Prévio
Irregularidades na concessão de incentivos fiscais	NA 01. Diversos	Gravíssima	Presente	Presente	Presente	Presente
Inclusão irregular no orçamento de recursos destinados à cobertura do déficit financeiro do Fundo Financeiro	LB 19. Previdência	Grave	Ausente	Presente	Presente	Presente
Inclusão das despesas de inativos e pensionistas dos Poderes Legislativo, Judiciário, Ministério Público e Tribunal de Contas no Demonstrativo da Despesa com Pessoal do Poder Executivo	CB 02. Contabilidade	Grave	Ausente	Presente	Presente	Presente
Aplicação insuficiente de recursos em despesas de MDE (25% da educação)	AA 01. Limite Constitucional/Legal	Gravíssima	Ausente	Presente	Presente	Presente
Irregularidades relacionadas à gestão previdenciária	LB 04. Previdência_Grave	Grave	Ausente	Presente	Presente	Presente
Ausência de parecer conclusivo do Controle Interno e da adoção de procedimentos de controle	EA 01. Controle Interno	Gravíssima	Presente	Presente	Presente	Presente

Fonte: Elaboração do autor, com base em TCEES (2017), MPCES (2017), ESPÍRITO SANTO (2017) e SECONT (2017).

Como no ano anterior, em 2016, com exceção do Controle Interno, os pareceres identificaram a inclusão nas despesas de pessoal do Poder Executivo do “aporte financeiro” transferido ao RPPS pelo Poder Judiciário e Legislativo, Tribunal de Contas do Estado e Ministério Público, com base na Resolução TC 189/2003. Porém, apontaram a criação da “regra de transição” normatizada pela Corte de Contas na Instrução Normativa IN n. 041/2017, que passou a vigorar de forma escalonada a partir do exercício de 2018, e a qual visa corrigir a irregularidade em 100% no ano de 2025.

Da mesma forma, evidenciaram que os responsáveis pela elaboração do Parecer Conclusivo que acompanha o Relatório do Órgão Central de Controle Interno não observaram todos os pontos de controle e não apresentaram opinião conclusiva sobre as demonstrações contábeis, destacando que tal determinação expedida nas contas de 2015 foi objeto de Recurso de

Reconsideração interposto pelo estado do Espírito Santo, dotado de efeito suspensivo, e que se encontrava pendente de julgamento pelo Tribunal (Processo TC de n.º 6.290/2016).

Quanto aos incentivos fiscais, mais uma vez foram apresentadas irregularidades nos demonstrativos que compõem a LOA e a LDO. Tal qual ocorreu no ano anterior, o Controle Interno se omitiu de analisar pontos de controle relativos às renúncias de receita sob a justificativa de não ter recebido da Secretaria de Fazenda, em tempo hábil, as informações que subsidiariam a análise. Em um dos pontos verificados, porém, o Controle Interno manifestou a existência de indícios de incompatibilidade entre o objeto do Termo de Acordo INVEST-ES 358/2015 e a aplicação dos recursos oriundos dos incentivos concedidos.

Em relação à gestão previdenciária os pareceres do Corpo Técnico, do MPC-ES e o Parecer Prévio revelaram, dentre outros, a inexistência de uma gestão atuarial eficiente, onde o déficit atuarial do Fundo Financeiro aumentou mais de 4.000 pontos percentuais entre os anos de 2005 e 2016. Quanto ao equilíbrio atuarial de longo prazo, demonstrou-se que o déficit consolidado do sistema de previdência no Estado sofreu variação expressiva nos saldos das contas que compõem as provisões, o que representa um aumento de 55% em relação às provisões evidenciadas no Balanço de 2015, sem que houvesse maiores explicações.

Em síntese, observa-se a recorrência de irregularidades anteriormente constatadas pelo Tribunal, mas por outro lado, parte significativa não foi fruto de determinações e recomendações ante a existência de decisões e da concessão de efeitos suspensivos pela Corte de Contas, como será melhor evidenciado no próximo item.

4.7.3 Manifestação conclusiva dos pareceres e análise das irregularidades apontadas nas contas de 2016

Em face da existência da suspensão de decisões anteriores e de instruções normativas recém aprovadas pela Corte de Contas em relação a uma parcela significativa das irregularidades com maior destaque nas contas de 2016, este ano apresentou o menor número de recomendações e determinações dentro do período analisado por este trabalho. Os provimentos estabelecidos ficaram restritos basicamente às questões previdenciárias, como pode ser observado no Quadro 28, a seguir:

Quadro 28 – Provimentos cabíveis e conclusão dos pareceres nas contas anuais de 2016

O reconhecimento da irregularidade, nos termos do Quadro 27, não traz consequências automáticas, dessa forma o presente quadro expõe os provimentos estabelecidos nos pareceres ou a sua omissão.					
Irregularidade	Normativo descumprido	Opinião Controle Interno	Opinião Corpo Técnico	Opinião MPC-ES	Opinião Parecer Prévio
Irregularidades na concessão de incentivos fiscais	Arts. 5º, 14, 48 e 48-A da LRF	Recomendação	Omisso	Omisso	Omisso
Inclusão irregular no orçamento de recursos destinados à cobertura do déficit financeiro do Fundo Financeiro	Nota Técnica n. 633/2011 da STN	Omisso	Omisso	Omisso	Omisso
Inclusão das despesas de inativos e pensionistas dos Poderes Legislativo, Judiciário, Ministério Público e Tribunal de Contas no Demonstrativo da Despesa com Pessoal do Poder Executivo	Art. 54 e 55 da LRF	Omisso	Omisso	Omisso	Omisso
Aplicação insuficiente de recursos em despesas de MDE (25% da educação)	Art. 212 da Constituição Federal	Omisso	Omisso	Omisso	Omisso
Irregularidades relacionadas à gestão previdenciária	Art. 40 da Constituição Federal, art. 69 da LRF e outros	Omisso	Determinação	Determinação	Determinação
Ausência de parecer conclusivo do Controle Interno e da adoção de procedimentos de controle	Instrução Normativa TC 28/2013	Omisso	Omisso	Omisso	Omisso
Conclusão	-	Não se manifestou conclusivamente	Aprovação	Aprovação com ressalvas	Aprovação (João Luiz Cotta Lovatti votou pela aprovação com ressalvas)

Fonte: Elaboração do autor, com base em TCEES (2017), MPCES (2017), ESPÍRITO SANTO (2017) e SECONT (2017).

Como exemplo, o parecer da área técnica relatou a proposição de determinações quanto à concessão de incentivos fiscais no julgamento do Relatório de Acompanhamento da Gestão Fiscal em 2016, as quais não foram acatadas pelo Plenário sob a argumentação que a expedição de decisões naquele momento poderia resultar em decisões conflitantes, em vista que o processo TC 2734/2016 e apensos ainda estaria pendente de julgamento.

Quantos ao descumprimento do limite constitucional com educação e o registro indevido de recursos para cobertura do déficit financeiro do RPPS, embora os pareceres do *Parquet* de Contas e do Corpo Técnico tenham enfatizado a existência de irregularidades, tendo sido

inclusive recomendado pelo procurador de contas o sobrestamento do julgamento deste apontamento, com formação de autos apartados mediante a juntada das peças técnicas atinentes, para o pronto julgamento do item após a decisão na ADI-5691/ES, não foram expedidas novas recomendações e determinações. A proposta de sobrestamento citada anteriormente foi rejeitada pelo Plenário, com exceção do voto do conselheiro substituto João Luiz Cotta Lovatti, sob argumento que durante a execução orçamentária de 2016 prevaleciam os efeitos da Resolução 238/2012 do TCE-ES, não sendo, nos termos do voto do relator, razoável qualquer ato que suspendesse a sua eficácia. Todas as demais irregularidades identificadas, por mais que tenham sido apresentados argumentos e discussões nos pareceres, contraditoriamente, seguiram a mesma lógica.

A mesma contrariedade pode ser observada nas manifestações conclusivas dos pareceres. O parecer técnico, a despeito de ter apontado os fatos e as gravidades relacionadas à sua ocorrência, opinou pela aprovação. Tal contradição foi suscitada pelo conselheiro substituto João Carlos Lovatti durante as discussões do Parecer Prévio no Plenário, apontando que a Comissão Técnica de Análise das Contas ao impor determinações, deveria ter optado, no mínimo, pela aprovação com ressalva, nos mesmos termos do parecer apresentado pelo MPC-ES.

Da mesma forma, o procurador das contas de 2016, Luis Henrique Anastácio Da Silva, manifestou que a prestação de contas ora examinada se encontrava maculada de inexatidões, não configurando, entretanto, graves infrações à norma e nem resultando lesão ao erário. Embora cada procurador designado seja dotado de autonomia para emitir seu parecer, ao destacar e reiterar as irregularidades identificadas pelo procurador das contas de 2014, Heron Carlos Gomes, e sob a visão que os pareceres do *Parquet* de Contas refletem o posicionamento da instituição, observa-se uma contradição no posicionamento nas contas em questão.

Por outro lado, os pareceres do Corpo Técnico e o Parecer Prévio aprovado pelo Plenário guardam estreita sintonia com as manifestações anteriores. Se por um lado o Controle Interno continuou se omitindo quanto à conclusão, por outro, os conselheiros mantiveram o mesmo comportamento leniente ante as irregularidades suscitadas. Como demonstrado em outras seções, infere-se um posicionamento da Corte de Contas mais próximo aos interesses do

Governador do Estado, do que à responsabilização e a resolução das inconsistências identificadas.

Um fato a ser destacado na votação do Parecer Prévio foi o posicionamento do conselheiro substituto João Luiz Cotta Lovatti. Ao divergir do voto do relator, e conseqüentemente dos demais conselheiros presentes, o conselheiro substituto teceu críticas à falta de transparência na concessão de incentivos fiscais, citando como exemplo os problemas ocorridos no Rio de Janeiro na gestão do Governador Sérgio Cabral. Rebateu ainda a fala do relator que ao proferir seu voto, questionou de onde sairiam os cerca de 500 milhões para a educação, caso a ADI-5691/ES seja julgada procedente (TCEES, 2017).

Nas palavras do conselheiro substituto, enquanto os gestores públicos não compreendessem que as políticas da área da educação são políticas de Estado, e não de um governo, continuaríamos observando os mesmo problemas crônicos da sociedade. Como crítica às políticas adotadas pelo atual governo, apontou o dispêndio de vultosos recursos com a política de Comunicação Social.

O posicionamento e voto do conselheiro substituto João Luiz Cotta Lovatti representam uma ruptura no *status quo* estabelecido no Tribunal até então. Pela primeira vez nas contas analisadas por este trabalho houve um voto divergente de um conselheiro durante a votação do Parecer Prévio. Fatos como a desvinculação política do conselheiro substituto (que é oriundo de concurso público) podem, em tese, explicar o seu posicionamento divergente dos demais e alinhado às normas técnicas. Por outro lado, observa-se que o posicionamento da Conselheira Substituta Márcia Jaccoud Freitas não seguiu a mesma lógica. A nota de rodapé constante na composição das contas de 2010 (Quadro 8) e a concessão do efeito suspensivo pleiteado pelo Governador no ano de 2016, fora do prazo regimental, suscitam questionamentos quanto à relação da conselheira e o Governador Paulo Hartung.

4.8 CONTAS ANUAIS DO EXERCÍCIO DE 2017: GOVERNADOR PAULO HARTUNG

Se por um lado o ajuste fiscal imposto por Hartung trouxe resultados nos meios de comunicação em 2016, por outro a política de austeridade levou a episódios únicos na história

do Estado, como a Greve³¹ da Polícia Militar ocorrida no início do ano de 2017. Como resultado, 199 mortes violentas em 21 dias de paralisação e um descontentamento de parcela significativa da população que acompanhou o governador até o fim de seu mandato³².

4.8.1 Composição do Tribunal no julgamento das contas de 2017

Não há alterações na composição plenária entre os anos de 2016 e 2017. Porém, se observa no Quadro 29 que o julgamento do Parecer Prévio foi realizado por apenas seis conselheiros, incluindo dois substitutos. Como no ano anterior, nota-se a ausência do Conselheiro Sebastião Carlos Ranna no julgamento das contas anuais do Governador Paulo Hartung, não tendo sido possível a este trabalho apurar as causas do não-comparecimento, o que, por si só, suscita dúvidas quanto a real motivação. Analisando as publicações do Diário Oficial do Tribunal de Contas foi possível verificar a presença do conselheiro em dias anteriores ao julgamento, mas não consta nenhuma informação sobre um eventual afastamento para desempenhar outras atividades na data da sessão destinada à votação do Parecer Prévio.

Quadro 29 – Responsáveis pela emissão dos pareceres e julgamento das contas de 2017

(continua)

Existem sete conselheiros no Tribunal de Contas. Na ausência dos titulares, assume o posto um conselheiro substituto (concurado). Em relação às vagas, quatro são de livre indicação do Poder Legislativo, uma de livre indicação do Governador do Estado e duas alternadas entre procuradores e auditores do Tribunal, encaminhadas em lista tríplice ao Governador dentro dos critérios de antiguidade e merecimento.				
Nome	Cargo	Indicação	Provimento do cargo	Cargos ocupados anteriormente
Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun (Relator)	Conselheiro	Indicação ALES (2012)	Assembleia Legislativa	Deputado estadual (Presidente da ALES e filiado ao partido de Renato Casagrande)
Domingos Augusto Taufner	Conselheiro	Governador Renato Casagrande (2011)	Governador do Estado (Procuradores)	Procurador do Ministério Público de Contas
Sérgio Manoel Nader Borges	Conselheiro	Indicação ALES (2013)	Assembleia Legislativa	Deputado estadual (Líder do Governo Casagrande)

³¹ Artigo publicado no site da revista Carta Capital relaciona os cortes de investimentos na segurança pública com a Greve da Polícia Militar ocorrida no Estado do Espírito Santo em 2017. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/sociedade/o-peso-do-ajuste-fiscal-no-caos-do-espírito-santo/>

³² Tal qual a revista Carta Capital, o site El País relacionou a crise da segurança pública à austeridade fiscal do Governo de Paulo Hartung. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2017/03/01/politica/1488391298_489412.html

Quadro 29 – Responsáveis pela emissão dos pareceres e julgamento das contas de 2017

(conclusão)

Existem sete conselheiros no Tribunal de Contas. Na ausência dos titulares, assume o posto um conselheiro substituto (concurado). Em relação às vagas, quatro são de livre indicação do Poder Legislativo, uma de livre indicação do Governador do Estado e duas alternadas entre procuradores e auditores do Tribunal, encaminhadas em lista tríplice ao Governador dentro dos critérios de antiguidade e merecimento.				
Nome	Cargo	Indicação	Provimento do cargo	Cargos ocupados anteriormente
Sérgio Aboudib Ferreira Pinto	Conselheiro	Governador Paulo Hartung (2009)	Governador do Estado (livre escolha)	Secretário de Estado da Casa Civil no Governo Paulo Hartung
Márcia Jaccoud Freitas	Conselheiro substituto	-	Concurso público	-
João Luiz Cotta Lovatti	Conselheiro substituto	-	Concurso público	-
Luciano Vieira	Procurador de Contas	-	Concurso público	-
Marcos Paulo Pugal da Silva	Secretário de Estado de Controle e Transparência	Governador Paulo Hartung	Governador do Estado	-
Robert Luther Salviato Deton	Coordenador da comissão técnica de análise das contas	-	Concurso público (indicado pelo relator)	-

Fonte: Elaboração do autor, com base em TCEES (2018), MPCES (2018), ESPÍRITO SANTO (2018) e SECONT (2018).

Outra alteração se dá pela indicação do procurador-geral Luciano Vieira como responsável por emitir o parecer do MPC-ES. Embora esta mudança aparente ser corriqueira, uma vez que foi observado um rodízio entre os membros ao longo dos anos, alterações realizadas nas normas internas do *Parquet* de Contas no ano de 2017 devem ser observadas com maior atenção. Para reforçar a suspeição levantada por este trabalho, convém analisar a Resolução MPC-ES n. 1/2017 que dispôs, dentre outros temas, sobre a criação e a definição das atribuições dos órgãos de execução do Ministério Público de Contas e a Resolução MPC-ES n. 2/2017 que regulamentou o processo eleitoral para a formação da lista tríplice destinada à escolha do Procurador-Geral do MPC-ES.

Dentre as principais alterações propostas pelo primeiro normativo, observa-se o disposto na alínea b do artigo 2º, a qual estabeleceu que:

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; (MPCES, 2017, grifo nosso).

Com esta alteração todas as matérias relativas ao Governador do Estado, dentre as quais as prestações de contas anuais, passaram a ser de prerrogativa exclusiva do Procurador-Geral de Contas, o que reverteu a norma vigente até o momento, onde os pareceres nesta matéria eram emitidos alternadamente por seus membros. Depreende-se desta alteração uma ampliação dos poderes do procurador-geral, que como demonstrado no referencial deste trabalho é nomeado pelo Governador após o encaminhamento de lista tríplice. Em tese, uma alteração neste sentido leva a uma situação de maior influência e controle dos Governadores do Estado sobre a procuradoria de contas.

Concomitantemente, devem ser observadas as alterações aprovadas que modificaram os meios para a formação da lista tríplice a ser encaminhada ao Governador. Com a aprovação da Resolução MPC-ES n. 2/2017 a formação da lista tríplice passou a se dar por meio de eleição direta entre os membros, como pode ser observado no § 1.º do art. 1º, a seguir:

Art. 1.º

[...]

§ 1.º **A lista tríplice será elaborada em eleição direta**, mediante voto secreto, plurinominal, pessoal e obrigatório de todos os membros ativos do Ministério Público de Contas. (MPCES, 2017, grifo nosso).

Conquanto a modificação suscite à realização de um processo democrático dentre os membros da instituição, as motivações escusas implicam em uma tentativa de exclusão de um procurador que em determinado momento rompeu com o *establishment* existente na Corte de Contas. Como demonstrado nas contas de 2014, o procurador Heron Carlos Gomes encaminhou seu parecer pela rejeição das contas do Governador Renato Casagrande, indicando uma série de irregularidades e tornando pública a participação de atores como o Tribunal de Contas, o MPC-ES e a Assembleia Legislativa no estratagema criado para desviar recursos das ações de MDE (25% da Educação). Caso tais alterações supracitadas não tivessem sido aprovadas no ano de 2017, ante a existência de apenas três procuradores de contas, conseqüentemente lhe caberia a relatoria das contas anuais do exercício.

Por fim, depreende-se do Quadro 29 a alteração do Secretário de Controle e Transparência. Com o aceite do Secretário Eugênio Ricas para assumir o cargo de Diretor de Investigação e Combate ao Crime Organizado da Polícia Federal, após o convite feito por Fernando Segóvia, que na ocasião tinha sido recém-indicado como diretor-geral pelo presidente Michel Temer

(PMDB), assumiu o cargo o delegado federal Marcos Paulo Pugal, que exercia a Chefia da Delegacia de Repressão a Crimes Fazendários na Superintendência da Polícia Federal do Espírito Santo.

4.8.2 Principais irregularidades identificadas nas contas do ano de 2017

Todas as irregularidades identificadas nas contas do ano anterior constam em ao menos um dos pareceres do ano de 2017. Somada a estas, constam nos pareceres novas inconsistências, como a subavaliação do ativo não circulante e do passivo do Estado e a falta de transparência na aplicação dos recursos oriundos dos *royalties*. Quanto à primeira, foi constatado pelos pareceres do Corpo Técnico, do MPC-ES e no Parecer Prévio distorções no valor do ativo a maior na ordem de R\$ 205 milhões e no passivo uma subavaliação de aproximadamente R\$ 7,5 milhões. Apenas o Controle Interno não apresentou tal irregularidade em seu parecer.

Em relação à falta de transparência no uso dos recursos dos *royalties*, a evidência deste fato se deu pela inclusão no Plano de Fiscalização do Exercício de 2017 de um eixo de fiscalização para conhecer a realidade dos *royalties* e da estrutura de governança da receita (renúncia e incentivo fiscal), incluindo, também, a avaliação da previdência estadual. Constatou-se a necessidade de serem elaboradas políticas públicas voltadas para os recursos dos *royalties* e, sobretudo, a necessidade de se aprimorar a transparência na aplicação destes. Por outro lado, mediante decisão do Plenário em maio de 2018, os trabalhos do levantamento da governança da renúncia de receita e incentivo fiscal foram adiados após requerimento do governo do Estado. Na ocasião, o Poder Executivo alegou que em face dos prazos estabelecidos para o cumprimento do Convênio Confaz ICMS 190/2017 (créditos tributários instituídos em desacordo com a Constituição Federal), não seria possível a realização das auditorias previstas.

Concomitantemente, se observa a aprovação da IN TCE-ES n. 043/2017 que em seu Anexo II.3 classifica os pontos de controle relativos à renúncia de receita como itens de abordagem complementar e não prioritária. Na ocasião de sua aprovação, o Tribunal alegou que a modificação proposta buscava evitar trabalhos simultâneos dos órgãos de controle interno e externo. Dessa forma, diferentemente dos anos anteriores, em 2017 apenas os pareceres do Controle Interno e do Corpo Técnico apontaram irregularidades como a ausência do Demonstrativo Regionalizado do Efeito sobre as Receitas e Despesas.

Como identificado em anos anteriores, sobretudo do ano de 2015 em diante, foram constatadas irregularidades relacionadas à gestão previdenciária. O parecer do Corpo Técnico identificou a realização de pagamentos de abonos aos servidores inativos, que totalizaram R\$ 1.356.482, e que tiveram como fonte de recursos a Fonte 670 - Superávit Financeiro - Recursos da Previdência, observando que não houve restituição à conta previdenciária, contrariando, portanto, o estabelecido na Portaria MPS 402/2008 (art. 13).

O Parecer Técnico identificou ainda a contabilização indevida dos rendimentos dos investimentos do Fundo Previdenciário como receita orçamentária, o que elevou artificialmente a Receita Corrente Líquida em 2,7%. Segundo consta no parecer, o Estado contabilizou R\$ 328.731.870 no ano de 2017 de receitas orçamentárias de remuneração dos investimentos, contrariando a IPC 09 Registro dos Ganhos e Perdas na Carteira de Investimentos dos RPPS, da Secretaria do Tesouro Nacional, e o Parecer Consulta TC 5/2015 – Plenário que estabeleceu que as variações ocorridas nos investimentos fossem registradas orçamentariamente apenas no momento da efetiva arrecadação.

As principais irregularidades identificadas nas contas de 2017 são apresentadas no Quadro 30, a seguir:

Quadro 30 – Irregularidades identificadas nos pareceres das contas anuais de 2017

(continua)

A classificação das irregularidades segue os parâmetros estabelecidos na Resolução Normativa n. 17/2010, do Tribunal de Contas do Mato Grosso (TCE-MT). O termo “presente” demonstra que há menção à irregularidade no parecer e “ausente” a omissão.						
Irregularidade	Classificação da irregularidade	Gravidade	Parecer do Controle Interno	Parecer Técnico	Parecer MPC	Parecer Prévio
Subavaliação do Ativo não Circulante e do Passivo	CB 01. Contabilidade	Grave	Ausente	Presente	Presente	Presente
Falta de transparência na aplicação dos recursos dos royalties de Petróleo	DB 08. Gestão Fiscal/Financeira	Grave	Ausente	Presente	Presente	Presente
Não realização de audiência pública para elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO.	DB 08. Gestão Fiscal/Financeira	Grave	Presente	Ausente	Ausente	Ausente
Inconsistência no demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrentes de isenções	NA 01. Diversos	Gravíssima	Presente	Presente	Ausente	Ausente

Quadro 30 – Irregularidades identificadas nos pareceres das contas anuais de 2017

(conclusão)

A classificação das irregularidades segue os parâmetros estabelecidos na Resolução Normativa n. 17/2010, do Tribunal de Contas do Mato Grosso (TCE-MT). O termo “presente” demonstra que há menção à irregularidade no parecer e “ausente” a omissão.						
Irregularidade	Classificação da irregularidade	Gravidade	Parecer do Controle Interno	Parecer Técnico	Parecer MPC	Parecer Prévio
Inclusão irregular no orçamento de recursos destinados à cobertura do déficit financeiro do Fundo Financeiro	LB 19. Previdência	Grave	Ausente	Presente	Presente	Ausente
Inclusão das despesas de inativos e pensionistas dos Poderes Legislativo, Judiciário, Ministério Público e Tribunal de Contas no Demonstrativo da Despesa com Pessoal do Poder Executivo	CB 02. Contabilidade	Grave	Ausente	Presente	Presente	Ausente
Aplicação insuficiente de recursos em despesas de MDE (25% da educação)	AA 01. Limite Constitucional/Legal	Gravíssima	Ausente	Presente	Presente	Ausente
Irregularidades relacionadas à gestão previdenciária	LB 04. Previdência	Grave	Ausente	Presente	Presente	Presente
Ausência de parecer conclusivo do Controle Interno e da adoção de procedimentos de controle	EA 01. Controle Interno	Gravíssima	Ausente	Ausente	Presente	Ausente

Fonte: Elaboração do autor, com base em TCEES (2018), MPCES (2018), ESPÍRITO SANTO (2018) e SECONT (2018).

Depreende-se do quadro anterior a recorrência de irregularidades identificadas no ano anterior, sobretudo a inclusão irregular no orçamento de recursos destinados à cobertura do déficit financeiro do Fundo Financeiro, a aplicação insuficiente de recursos em despesas de MDE e a inclusão das despesas de inativos e pensionistas de outros Poderes no Demonstrativo da Despesa com Pessoal do Poder Executivo. Se nos anos anteriores tais fatos constaram no Parecer Prévio, em 2017 eles sequer foram mencionados pelo relator, Rodrigo Chamoun. Por outro lado, nos pareceres do Corpo Técnico e do *Parquet* de Contas tais irregularidades foram reiteradas, porém, como no ano anterior, eximiu-se o Governador de qualquer responsabilidade em face das Resoluções aprovadas pela Corte de Contas e da existência de processos pendentes de julgamento tanto pelo Tribunal, quanto pelo Judiciário.

Quanto à irregularidade relativa à ausência de parecer conclusivo e da adoção dos procedimentos de controle estabelecidos pelo Controle Interno, apontada pela ampla maioria dos pareceres em anos anteriores, se observa em 2017 a sua constatação apenas pelo MPC-ES. Tal qual ocorreu em relação à verificação das renúncias de receita, a IN TCE-ES n.

043/2017 trouxe reflexos neste ponto, uma vez que embora tenha sido mantida a exigência de apresentação do Relatório e Parecer Conclusivo emitido pelo Controle Interno, o modelo proposto por meio da IN TC 28/2013 se tornou meramente facultativo, o que favoreceu a recorrência das irregularidades.

4.8.3 Manifestação conclusiva dos pareceres e análise das irregularidades apontadas nas contas de 2017

Nas contas de 2017, depreende-se do Quadro 31 que das nove irregularidades selecionadas por este trabalho, quatro não receberam nenhuma recomendação ou determinação por conta de decisões e resoluções aprovadas anteriormente pelo Tribunal, e também pela concessão de efeito suspensivo em decisões proferidas nos anos anteriores. Caso analisados apenas os provimentos estabelecidos pelo Parecer Prévio, constata-se a ocorrência de apenas três (duas determinações e uma recomendação).

Uma das determinações expedidas pelo Parecer Prévio inclusive contrariou o posicionamento do Corpo Técnico e do MPC-ES. Enquanto os dois opinaram por recomendar à Secretaria da Fazenda (SEFAZ) o aprimoramento do controle dos recursos de royalties, participações especiais e Fundo Especial do Petróleo e da transparência na aplicação desses recursos, o relator, Rodrigo Chamoun, optou por determinar as mesmas medidas, estipulando como prazo o ano de 2020. Importante destacar que o posicionamento do conselheiro, e aliado no legislativo do ex-Governador Renato Casagrande guarda estreita sintonia com fatos apontados por Paulo Hartung durante a campanha eleitoral. No ano de 2014, dentre as principais motivações elencadas pelo então candidato para justificar o desequilíbrio das contas públicas, estava o crescimento das despesas do Estado com base na arrecadação de *royalties*. Infere-se dos apontamentos do parecer do relator e dos provimentos estabelecidos, portanto, uma demonstração da continuidade de práticas outrora questionadas nas eleições.

Tal qual ocorreu em 2016, novamente se observa a contrariedade dos pareceres do Corpo Técnico e do MPC-ES. Se por um lado estes foram enfáticos em identificar e corroborar com argumentos legais a ocorrência de irregularidades como a inclusão das despesas de inativos dentro do limite mínimo estabelecido pela Constituição para as despesas com ações de MDE, por outro se constata um posicionamento contraditório ao serem acatadas as manifestações da Corte de Contas. Causa estranheza a ocorrência de posicionamentos que sobreponham as

decisões de uma Corte de Contas sobre normativos de âmbito federal, como a Constituição, a LDB e os manuais da STN. Não há no ordenamento jurídico, sobretudo nas atribuições estabelecidas às Cortes de Contas na Carta Maior, a prerrogativa de legislar e muito menos de reinterpretar os normativos legais.

Em relação aos provimentos estabelecidos para as irregularidades relacionadas à gestão previdenciária, embora se tenha optado no Quadro 31 por generalizar os procedimentos quanto à expedição de determinação por três dos pareceres, destaca-se que um dos pontos abordados neste trabalho não foi alvo de medidas saneadoras. A irregularidade identificada no tópico anterior quanto à utilização de recursos do superávit do Fundo Financeiro para o pagamento do abono aos inativos foi considerada de baixa materialidade para a presente prestação de contas, sendo indicada a abertura de processo apartado para a restituição do Fundo³³. Por outro lado, a inclusão das receitas orçamentárias de remuneração dos investimentos sofreu determinação em três dos pareceres no sentido de serem efetuados os registros da receita apenas no ato de sua liquidação.

No Quadro 31, a seguir, são apresentados os provimentos estabelecidos pelos pareceres, bem como as eventuais omissões observadas:

Quadro 31 – Provimentos cabíveis e conclusão dos pareceres nas contas anuais de 2017

(continua)

O reconhecimento da irregularidade, nos termos do Quadro 30, não traz consequências automáticas, dessa forma a presente tabela expõe os provimentos estabelecidos nos pareceres ou a sua omissão.					
Irregularidade	Normativo descumprido	Opinião Controle Interno	Opinião Corpo Técnico	Opinião MPC-ES	Opinião Parecer Prévio
Subavaliação do Ativo não Circulante e do Passivo	MCASP 7ª Edição	Omisso	Recomendação	Recomendação	Recomendação
Falta de transparência na aplicação dos recursos dos royalties de Petróleo	Dispositivos da LRF	Omisso	Recomendação	Recomendação	Determinação
Não realização de audiência pública para elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO.	Art. 48 da LRF	Recomendação	Omisso	Omisso	Omisso

³³ Os recursos só foram restituídos ao Fundo Previdenciário após Representação apresentada pelo Deputado Estadual Sergio Majeski - Processo TCE-ES 07105/2018-8.

Quadro 31 – Provimentos cabíveis e conclusão dos pareceres nas contas anuais de 2017

(conclusão)

O reconhecimento da irregularidade, nos termos do Quadro 30, não traz consequências automáticas, dessa forma a presente tabela expõe os provimentos estabelecidos nos pareceres ou a sua omissão.					
Irregularidade	Normativo descumprido	Opinião Controle Interno	Opinião Corpo Técnico	Opinião MPC-ES	Opinião Parecer Prévio
Inconsistência no demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrentes de isenções	Art. 165 da Constituição Federal	Recomendação	Omisso	Omisso	Omisso
Inclusão irregular no orçamento de recursos destinados à cobertura do déficit financeiro do Fundo Financeiro	Nota Técnica n. 633/2011 da STN	Omisso	Omisso	Omisso	Omisso
Inclusão das despesas de inativos e pensionistas dos Poderes Legislativo, Judiciário, Ministério Público e Tribunal de Contas no Demonstrativo da Despesa com Pessoal do Poder Executivo	Art. 54 e 55 da LRF	Omisso	Omisso	Omisso	Omisso
Aplicação insuficiente de recursos em despesas de MDE (25% da educação)	Art. 212 da Constituição Federal	Omisso	Omisso	Omisso	Omisso
Irregularidades relacionadas à gestão previdenciária	MCASP, IPC 09 e Parecer Consulta TC 5/2015 – Plenário, Portaria MPS 403/2008 e LRF	Omisso	Determinação	Determinação	Determinação
Ausência de parecer conclusivo do Controle Interno e da adoção de procedimentos de controle	Instrução Normativa TC 28/2013	Omisso	Omisso	Omisso	Omisso
Conclusão		Não se manifestou conclusivamente	Aprovação	Aprovação	Aprovação (João Luiz Cotta Lovatti votou pela rejeição)

Fonte: Elaboração do autor, com base em TCEES (2018), MPCES (2018), ESPÍRITO SANTO (2018) e SECONT (2018).

Quanto às manifestações conclusivas, com exceção do Controle Interno, todos se manifestaram pela aprovação das contas do exercício. Conquanto o Parecer Prévio tenha acatado a indicação do relator pela aprovação, isso não se deu de forma unânime no Plenário. Pela primeira vez nos anos sob análise neste trabalho, um conselheiro encaminhou voto em separado pela rejeição. O conselheiro substituto João Luiz Cotta Lovatti argumentou seu voto com base em duas irregularidades identificadas nos pareceres: (i) o descumprimento do art.

150, § 6º da Constituição Estadual (art. 165, §6º, da Constituição Federal) e do art. 5º, inciso II da LRF pela inexistência na LOA 2017 do demonstrativo regionalizado do efeito sobre as receitas e despesas decorrentes da concessão de incentivos fiscais; e (ii) o descumprimento do limite mínimo constitucional pelo Governo do Estado com despesa de MDE, em inobservância dos art. 212 da Constituição Federal e os artigos 70 e 71 da LDB. Quanto ao segundo ponto, o conselheiro manifestou que:

Sendo visível e notória a ilegalidade e diante da natureza cogente do escopo normativo expedido pela Secretaria do Tesouro Nacional, conforme destacado alhures, não resta ao agente público responsável outro caminho que não seja à recondução ao caminho da legalidade, primado dos princípios que regem a Administração Pública presente no art. 32 da Constituição Estadual (TCEES, 2017, p.67).

Tal qual ocorreu no ano anterior, o posicionamento do conselheiro substituto João Lovatti nas contas de 2017 reforça os argumentos quanto à sua desvinculação política. Por outro lado, como observado em outras ocasiões ao longo deste trabalho, o mesmo não pode ser inferido em relação à conselheira Márcia Jaccoud.

O mesmo nível de alinhamento político aos interesses do Governo pode ser observado no parecer do Procurador-Geral do MPC-ES. Contraditoriamente, a manifestação do procurador de contas Luciano Vieira vai de encontro às suas próprias manifestações no exercício de 2015. Na ocasião, sob as mesmas inconsistências presentes no parecer de 2017, o procurador recomendou o voto pela aprovação com ressalvas. Porém, dois exercícios depois, subitamente se observa uma mudança de opinião, inclinada às posições apresentadas pela Corte de Contas e o Governador. O posicionamento do procurador designado não contradiz apenas as suas manifestações, mas também a posição que vinha sido adotada pela instituição desde as contas de 2014 (aprovação com ressalvas ou rejeição).

Por fim, como em todos os anos analisados anteriormente, se verifica uma omissão do Controle Interno quanto à apresentação de manifestação conclusiva. Cabe destacar que tal descumprimento das normas internas da Corte de Contas só foi observado no parecer do *Parquet* de Contas, que novamente, a exemplo do ano anterior, se furtou de expedir os provimentos cabíveis (recomendação ou determinação).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como demonstrado no referencial deste trabalho, o conceito de democracia está interligado à ideia de *accountability*, a qual tem como princípios basilares o controle, a transparência, a obrigação de prestar contas e a responsabilização ininterrupta dos governantes por seus atos e omissões. Assumindo, portanto, estes dois conceitos – democracia e *accountability* – como norteadores desta pesquisa, buscou-se identificar por meio da análise dos pareceres e relatórios emitidos no âmbito do julgamento das contas anuais dos governadores do Estado do Espírito Santo pelo TCE-ES, entres anos de 2010 e 2017, se estes são orientados fundamentalmente por critérios técnicos, ou, alternativamente, se são observadas situações de flexibilização dos normativos legais, o que denotaria a ocorrência de politização da Corte de Contas. Em síntese, se existem irregularidades e não há a responsabilização dos agentes públicos envolvidos, permitindo a recorrência de práticas lesivas aos interesses públicos, há um déficit de *accountability* e, conseqüentemente, uma ruptura no processo democrático.

Os resultados suportam a hipótese do predomínio do ativismo político dos conselheiros ao longo dos anos sob análise, demonstrando não só um papel passivo na verificação das irregularidades e na apresentação de medidas corretivas e de responsabilização dos governadores, mas também um papel ativo da Corte de Contas para a consecução de inconsistências graves, o que alinha os fatos evidenciados neste trabalho a outros, como Quintal et al. (2012). Como resultado dessa omissão, em todos os anos o Parecer Prévio aprovado pelo Plenário recomendou a aprovação, sendo que em apenas duas ocasiões foi apresentado voto em separado, por um conselheiro substituto, propondo a responsabilização do governador (aprovação com ressalvas em 2016 e rejeição em 2017), conforme pode ser visualizado no Quadro 32, a seguir:

Quadro 32 – Manifestações conclusivas dos pareceres entre os anos de 2010 e 2017

(continua)

Ano/Parecer	Controle Interno	Corpo Técnico	MPC-ES	Parecer Prévio
2010	Sem manifestação	Aprovação	Aprovação	Aprovação
2011	Sem manifestação	Aprovação	Aprovação	Aprovação
2012	Sem manifestação	Aprovação	Aprovação	Aprovação
2013	Sem manifestação	Aprovação	Aprovação	Aprovação

Quadro 32 – Manifestações conclusivas dos pareceres entre os anos de 2010 e 2017

(conclusão)

Ano/Parecer	Controle Interno	Corpo Técnico	MPC-ES	Parecer Prévio
2014	Sem manifestação	Aprovação	Rejeição	Aprovação
2015	Sem manifestação	Aprovação	Aprovação com ressalvas	Aprovação
2016	Sem manifestação	Aprovação	Aprovação com ressalvas	Aprovação*
2017	Sem manifestação	Aprovação	Aprovação	Aprovação**
*Um conselheiro substituto votou pela aprovação com ressalvas.				
**Um conselheiro substituto votou pela rejeição.				

Fonte: Elaboração do autor com base no trabalho.

Embora recorrentemente tenham sido expedidas recomendações e determinações, na maioria das vezes a sua desobediência não resultou em medidas corretivas e punitivas no julgamento posterior, pelo contrário, ao serem identificadas situações de descumprimento ou de questionamento quanto à aplicabilidade das proposições, o Tribunal optou por revogar suas decisões nos recursos de reconsideração interpostos pelas partes e até mesmo foram editados normativos com o intuito de dar aparência de legalidade às inconsistências anteriormente evidenciadas, o que colide frontalmente com o ordenamento jurídico. Exemplos onde o Tribunal de Contas exorbitou suas prerrogativas constitucionais em benefício dos governadores do Estado podem ser visualizados em casos como a aprovação da Resolução TCE-ES n. 238/2012 que respaldou a inclusão das despesas com inativos dentro do limite constitucional mínimo para despesas de MDE, e na Resolução TCE-ES n. 189/2003, que permitiu a inclusão de parte das despesas com inativos e pensionistas dos demais Poderes dentro das despesas com pessoal do Poder Executivo. Situações como estas reforçam o exposto por Brandão (2017), onde as ações dos Tribunais de Contas estaduais visam prioritariamente atender aos interesses dos governadores.

As explicações para esse comportamento podem ser inferidas a partir dos quadros que apresentam as composições plenárias, onde fica evidente o predomínio de vínculos políticos entre os membros indicados e os governadores do Estado. Majoritariamente o Tribunal foi ocupado ao longo destes anos por ex-secretários de Estado, ex-líderes de governo e por correligionários dos governadores, demonstrando, tal qual apontado por Abrucio (1998), a usurpação das indicações às Cortes de Contas pelo chefe do Executivo. Conquanto a Constituição delegue ao Poder Legislativo a indicação de quatro das sete vagas, foi observado

no período que a ALES abriu mão desta prerrogativa, sendo as suas vagas destinadas aos aliados dos governadores.

Posto que o Parecer Prévio é o componente técnico que corrobora ou contrasta com os julgamentos políticos feito pelas Casas Legislativas, a cooptação das Cortes pelos governadores e a consequente emissão de pareceres eivados de parcialidade provoca uma ruptura na responsabilização não apenas do governador pelos eleitores, mas também dos deputados estaduais diante destes.

Ocorre que os resultados não demonstram um papel leniente apenas dos conselheiros. Os demais membros que participam do julgamento das contas anuais apresentaram o mesmo comportamento ao longo dos anos. Em raras ocasiões houve rupturas nesta prática, a destacar o posicionamento do *Parquet* de Contas nas contas do ano de 2014. Neste ano, pela primeira e única vez no período analisado, um procurador apresentou parecer pela rejeição das contas. Esta posição isolada evidenciou irregularidades que não permitiram que os procuradores seguintes as desconsiderassem nas análises posteriores. Porém, sob as mesmas irregularidades, identificou-se a contrariedade entre os pareceres do MPC-ES entre os anos de 2014 e 2017. Ficando ainda demonstrando como os defensores da manutenção da inquestionabilidade e impunibilidade do governador se articularam para excluir o membro divergente que em determinado momento ousou romper com o *status quo*.

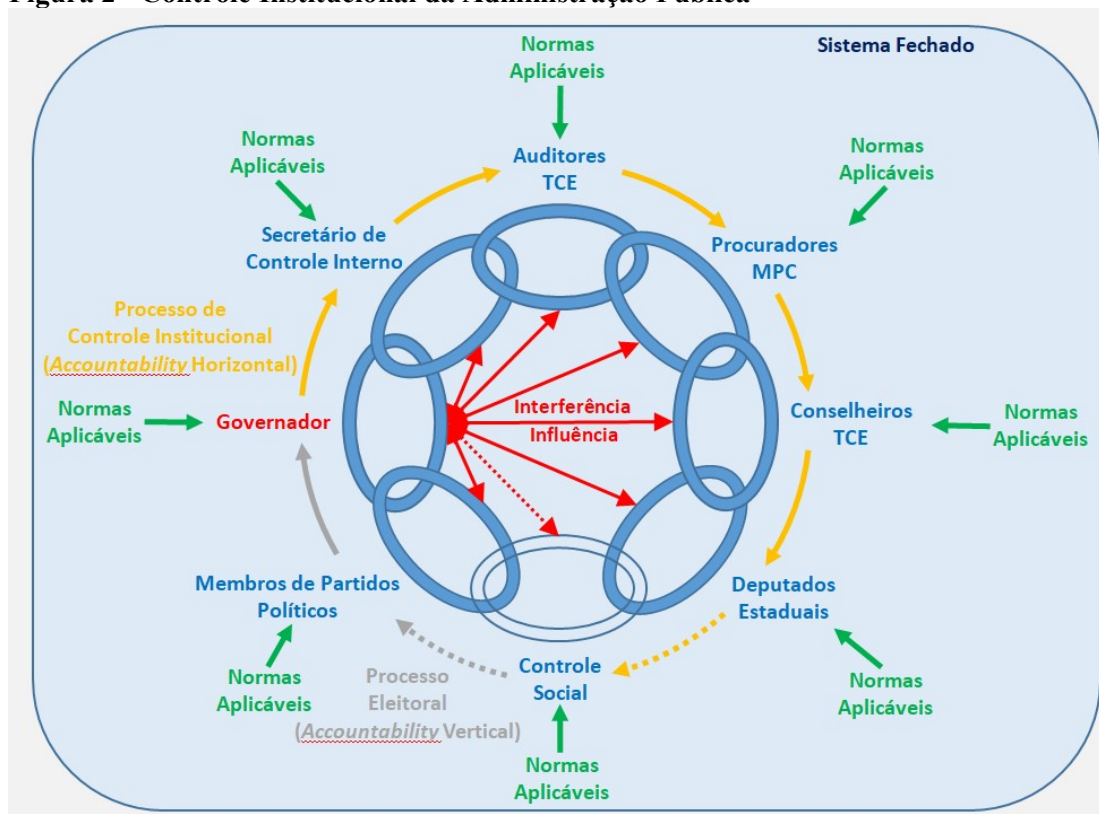
Da mesma forma, este comportamento pode ser observado nos pareceres do Controle Interno. Em todos os anos este órgão se omitiu de apresentar manifestação conclusiva em relação às contas, descumprindo os normativos legais vigentes e as seguidas recomendações que constaram nos demais pareceres. Por outro lado, embora o parecer do Corpo Instrutivo tenha servido no decorrer dos anos para o embasamento dos demais pareceres, observa-se a mesma omissão existente nos demais pareceres. Isto pode ser explicado pela indicação da equipe de análise das contas, e, sobretudo, de seu coordenador, pelo Conselheiro designado para relatar as contas. Em todos os anos da amostra as manifestações conclusivas tanto do Parecer Prévio, quanto do parecer do Corpo Instrutivo indicaram a aprovação, muito embora constassem irregularidades que nos termos regimentais implicariam a aprovação com ressalvas ou mesmo a rejeição das contas.

Tal qual apontado por Loureiro e Abrúcio (1999) ao discorrer sobre a politização das burocracias, os fatos elencados nos parágrafos anteriores indicam que a ocorrência de

politização dos Tribunais não se limita à atuação dos conselheiros, tornando-se evidente ante os fatos que o comportamento político atinge inclusive os membros oriundos de carreiras técnicas, como procuradores e auditores de controle interno e externo. Uma possível explicação para tal comportamento, concordando com Arantes et al. (2010) e Jones (2015), está na manutenção de um *establishment*, ou seja, da captação e da manutenção do poder, sobretudo por meio do aparelhamento dos mecanismos de controle interno e externo, por grupos políticos específicos. Como os mesmos indivíduos – Paulo Hartung e Renato Casagrande – têm se alternado na política capixaba desde o ano de 2003, todos os atuais conselheiros foram indicados por eles, o que por si só demonstra o controle sobre a Corte de Contas e uma uniformidade no tratamento, o que diverge do trabalho de Teixeira (2004), onde foi identificado um tratamento distinto do Tribunal entre duas gestões da prefeitura de São Paulo.

A Figura 2, a seguir, sintetiza tanto os pressupostos norteadores desta pesquisa – democracia e *accountability* – quanto aos resultados, conclusões e os caminhos a serem seguidos para o aprimoramento dos mecanismos de controle da administração pública, e como consequência, à democracia.

Figura 2 - Controle Institucional da Administração Pública



Fonte: Elaboração do autor com base no trabalho.

No diagrama propõe-se uma visão das formas de *accountability* – vertical e horizontal – como elos interligados de uma corrente, cada qual com normas aplicáveis que delimitam os mecanismos e o escopo de sua atuação. Se todos os elos existem e os atores envolvidos desempenham as funções a eles atribuídas na forma da lei, sem vieses políticos, tem-se uma situação de controle institucional que fortalece a democracia. Por outro lado, se os elos não desempenham as funções que lhes cabe ou se um destes é suprimido, há uma situação de ruptura no controle institucional, e conseqüentemente, um problema na democracia.

Neste trabalho ficou evidenciado como a influência e a interferência do governador, em grande parte oriunda das indicações de conselheiros ao Tribunal, impacta na atuação dos agentes responsáveis pela análise das contas anuais (demais elos), os afastando das normas que deveriam fundamentar as suas decisões. Resultando, entre os anos de 2010 e 2017, tal qual identificado por O'Donnell (2007) nas democracias latinas, em um déficit de *accountability* no Estado do Espírito Santo, sobretudo, ocasionado pela ausência de responsabilização dos governadores pelas irregularidades apresentadas na ocasião do julgamento das contas anuais, contrariando assim um dos pressupostos fundamentais aos regimes democráticos, conforme exposto por Diamond (2017). Conquanto tenham sido relatados fatos graves que ensejariam a adoção de medidas corretivas e punitivas ao longo dos anos, observou-se que na maior parte das manifestações prevaleceu uma posição conformista, marcada por uma tentativa de evitar conflitos. Constata-se, assim, que a adoção de um posicionamento leniente com as irregularidades evidenciadas neste trabalho só trouxe benefícios aos Governadores do Estado. Em contrapartida, ao desviar das funções estabelecidas pelo constituinte, o Tribunal e os demais atores envolvidos no julgamento das contas provocam uma ruptura no processo democrático, uma vez que distorções nos mecanismos de *accountability* horizontal influenciam diretamente o processo de *accountability* vertical (eleições). Como consequência de tais fatos, há um elo inexistente (ou ao menos prejudicado) no processo de controle institucional, o do controle social. Ou seja, além de não serem responsabilizados pelos órgãos de controle externo das contas públicas, os agentes políticos (em especial os governadores) têm sua responsabilização política (eleitoral) prejudicada por desvios ocorridos no primeiro processo. Concomitantemente, como exposto por Moisés (2005), se as instituições não cumprem com seu papel institucional e seu desempenho não condiz com as expectativas associadas à sua função, amplia-se a desconfiança dos cidadãos e surgem questionamentos quanto a sua atuação.

Depreende-se disso a insuficiência da disponibilização dos processos de prestação de contas anuais nos portais da transparência, sendo necessário, para o pleno controle, o aperfeiçoamento dos mecanismos de controle social existentes no TCE-ES. Primeiro, são necessárias mudanças que evitem flexibilizações às normas pelos membros do Tribunal. Uma possibilidade está no aperfeiçoamento dos critérios para a classificação das irregularidades e para a manifestação conclusiva, nos mesmos termos do instrumento do TCE-MT utilizado nesta pesquisa, o que impede, ou ao menos reduz, a possibilidade da adoção de critérios subjetivos que possam variar conforme a conveniência. Se existem instrumentos claramente definidos para classificar as irregularidades e os provimentos a serem determinados, os eventuais desvios se tornam evidentes perante o controle público.

Outro ponto a ser observado para o fortalecimento de um elo relacionado ao controle social está nos critério de indicação para as vagas de conselheiro do Tribunal. Não se trata de uma suposta “demonização” de membros oriundos das carreiras políticas, mas que ao menos seja dada a oportunidade aos demais cidadãos concorrerem às vagas, nos termos de propostas que são discutidas por entidades da sociedade civil, como o projeto “Conselheiro Cidadão”. Concomitantemente, as escolhas dos conselheiros deveriam prezar pela transparência total ao longo do processo. Faz-se necessário que sejam disponibilizados para acesso público todos os documentos dos candidatos, sobretudo os que demonstrem os requisitos de idoneidade moral, reputação ilibada e notórios conhecimentos, bem como que seja realizada sabatina pública para a escolha de todas as vagas em vacância. Se o ordenamento jurídico vigente ainda não possibilita a exclusão de candidatos com evidente vinculação política com os governadores, ao menos com essas medidas se dará a oportunidade dos agentes políticos envolvidos na escolha serem responsabilizados politicamente pelos cidadãos.

Aos trabalhos futuros recomenda-se que sejam replicados os métodos deste estudo aos demais entes federados, o que permitirá que seja verificada a existência de um comportamento uniforme nas demais Cortes de Contas. Propõe-se também que sejam utilizados outros métodos de pesquisa, sobretudo, entrevistas, para captar junto aos agentes públicos envolvidos as percepções individuais quanto às motivações dos fatos aqui constatados. Por fim, em conversas informais ao longo deste trabalho com atores ligados ao Tribunal foi apontada recorrentemente a diferenciação de critérios nos julgamentos das contas de prefeitos e governadores. Assim, uma sugestão final consiste na comparação das irregularidades e dos

provimentos identificados neste trabalho com os julgamentos das contas anuais das prefeituras do Estado, sobretudo nas que tenha sido recomendada a rejeição.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz. *Os Barões da Federação*. Os governadores e a redemocratização brasileira. São Paulo: Hucitec, 1998.
- ANDRADA, Antônio Carlos Doorgal de. O Parecer Prévio como instrumento de transparência, controle social e fortalecimento da cidadania. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*, v. 77, n. 4, p. 53–75, 2010.
- ARANTES, Rogério B. et al. Controles democráticos sobre a administração pública no Brasil: Legislativo, Tribunais de Contas, Judiciário e Ministério Público. In: LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando L.; PACHECO, Regina S. (Org.). *Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI*. Rio de Janeiro: FGV, 2010. p. 109-147.
- ARANTES, Rogério Bastos; ABRUCIO, Fernando Luiz; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. A imagem dos Tribunais de Contas subnacionais. *Revista do Serviço Público*, v. 56, n. 61, p. 57–83, 2005.
- ARAÚJO, Antônio Jairo Lima. Aspectos da função do Tribunal de Contas ante a Lei de Responsabilidade Fiscal-Lei Complementar N. 101 de 2000. *Revista Controle: Doutrinas e artigos*, v. 6, n. 2, p. 55-58, 2007.
- AZEVEDO, Luiz.; REIS, Adacir R. *Roteiro da impunidade*. São Paulo: Scritta Editorial, 1994.
- BARROS, Aidel Jesus da Silveira; LEHFELD, Neide Aparecida de Souza. *A pesquisa e a iniciação científicas*. In: Fundamentos da Metodologia Científica. 3º ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007, p. 84 e 90.
- BOBBIO, Norberto. *O Futuro da democracia*. 8ª. São Paulo: Paz e Terra, 2000.
- BOROWIAK, Craig T. *Accountability and Democracy: The Pitfalls and Promise of Popular Control*. [S.l: s.n.], 2011.
- BOSSUET, Jacques Bénigne. *Bossuet: Politics Drawn from the Very Words of Holy Scripture*. Cambridge University Press, 1990.
- BRANDÃO, Guilherme. *A quem prestam contas os Tribunais de Contas? Transparência, politização e governismo na accountability*. 118 f. Dissertação de Mestrado – UNB-DF, Brasília, 2017.
- BRASIL. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*, [S.l: s.n.], 1891. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm>. Acesso em: 22 de abril de 2018.
- _____. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. [S.l: s.n.], 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 22 de abril de 2018.

CAMPOS, Ana Maria. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? *Revista de Administração Pública*, v. 24, n. 2, p. 30–50, 1990. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewArticle/9049>>. Acesso em: 22 de abril de 2018.

CENEVIVA, Ricardo. *Democracia, accountability e avaliação: a avaliação de políticas públicas como instrumento de controle democrático*. 2006. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós - Graduação em Administração Pública, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2006.

CENTURIONE, Danilo de Pádua. *Cooperação e controle: o papel do legislativo em 20 estados da federação na legislatura 2007-2010*. Dissertação (Mestrado em Ciências Políticas). Universidade de São Paulo – USP, São Paulo, 2012.

CONGRESS, US. *The Declaration of Independence: A Transcription*. [S.l: s.n.], 1776. Disponível em: <http://www.archives.gov/exhibits/charters/declaration_transcript.html>. Acesso em: 22 de abril de 2018.

DAHL, Robert A. *Poliarquia: participação e oposição*. Trad.: C. Paciornik. Pref.: F. Limongi. São Paulo: Edusp, 1997.

DE CARVALHO, Lucas Borges. Os Tribunais de Contas e a construção de uma cultura de transparência. *Revista de Direito Administrativo*, v. 231, p. 193-216, 2003.

DE MEDEIROS, Anny Karine; CRANTSCHANINOV, Tamara Ilinsky; SILVA, Fernanda Cristina. Estudos sobre accountability no Brasil: meta-análise de periódicos brasileiros das áreas de administração, administração pública, ciência política e ciências sociais. *Rev. Adm. Pública — Rio de Janeiro*, v. 47, n. 3, p. 745–775, 2013. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v47n3/a10v47n3.pdf>>. Acesso em: 22 de abril de 2018.

DE SOUZA, Luciano Brandão Alves. A Constituição de 1988 e o Tribunal de Contas da União. *Revista de Direito Administrativo*, v. 175, p. 36-46, 1989.

DECOMAIN, Pedro Roberto. *Tribunais de Contas no Brasil: natureza jurídica e alcance de suas funções à luz dos princípios constitucionais da Administração Pública*. 379 f. Dissertação de mestrado. Universidade do Vale do Itajaí–UNIVALI, Programa de Mestrado em Ciência Jurídica, Itajaí–SC, 2005.

DIAMOND, Larry. *Para entender a democracia*. 1ª. Coletânea da democracia. Curitiba: Atuação, 2017

ESPÍRITO SANTO. Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo. *Relatório Técnico das Contas do Governador de 2010*. Vitória: TCEES, p. 393, 2011.

_____. Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo. *Relatório Técnico das Contas do Governador de 2011*. Vitória: TCEES, p. 464, 2012.

_____. Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo. *Relatório Técnico das Contas do Governador de 2012*. Vitória: TCEES, p. 364, 2013.

_____. Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo. *Relatório Técnico das Contas do Governador de 2013*. Vitória: TCEES, p. 402, 2014.

_____. Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo. *Relatório Técnico das Contas do Governador de 2014*. Vitória: TCEES, p.582, 2015.

_____. Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo. *Relatório Técnico das Contas do Governador de 2015*. Vitória: TCEES, p.751, 2016a.

_____. Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo. Pedido de Reexame da Decisão Plenária 01420/2016-8. Relatora: Conselheira Substituta Márcia Jaccoud Freitas. Processo TC-0941/2016-7. Vitória: TCEES, 2016b.

_____. Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo. *Relatório Técnico das Contas do Governador de 2016*. Vitória: TCEES, p.572, 2017.

_____. Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo. *Relatório Técnico das Contas do Governador de 2017*. Vitória: TCEES, p. 358, 2018.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Direitos Humanos Fundamentais*. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

GIL, Antonio Carlos. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 6. ed. Editora Atlas SA, 2008.

GODOY, Arlida Schmidt. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. *Revista de administração de empresas*, v. 35, n. 2, p. 57-63, 1995.

GOMES, Alessandro; FERREIRA, Stéphane Figueiredo. O discurso eleitoral e a influência do marketing na gestão governamental. *Revista Foco*, v. 8, n. 1, p. 106-127, 2015

GONÇALVES, Gabriel Garschagen; BASTOS, Larissa Lenotti Z. N. Os impactos do ajuste fiscal nos investimentos e na oferta de educação pelo Estado do Espírito Santo. In: SEMINÁRIO FEDERALISMO E POLÍTICAS EDUCACIONAIS, 3., 2018. Vitória. *Anais eletrônicos...* Vitória:UFES, 2018. p.23-32. Disponível em:<
<http://periodicos.ufes.br/federalismo/article/download/21677/14395>>. Acesso em: 05 mar. 2018.

JONES, Owen. *The Establishment: And how they get away with it*. Melville House, 2015.

KENNEY, Charles D. Horizontal accountability: Concepts and conflicts. In: MAINWARING, S.; WELNA, C. (Org.). *Democratic Accountability in Latin America*. Oxford: Oxford University Press, 2003. p. 55-76.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. *Metodologia Científica*. São Paulo: Atlas, v. 2, 2011.

LAUREANO, Rodrigo Vargas et al. Divergências entre o posicionamento dos auditores públicos e dos conselheiros do TCE-RS na análise da LRF. *Advances in Scientific and Applied Accounting*, v. 10, n. 1, p. 091-109, 2017.

LIMA, Marcelo S. “O presidencialismo de coalizão: o caso do estado do Espírito Santo entre os anos de 1991 e 1994”. 214 págs. Dissertação (Mestrado), PPGHis/UFES. Vitória, 2011.

LOSEKANN, Cristiana. Os protestos de 2013 na cidade de Vitória/ES: # resistir, resistir até o pedagogo cair. *País mudo não muda*, p. 26-38, 2013.

LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz. Finanças públicas, democracia e accountability. *Economia do Setor Público no Brasil*, p. 75–102, 2004.

_____. Política e burocracia no presidencialismo brasileiro: o papel do Ministério da Fazenda no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 14, n. 41, p. 69–89, 1999.

LOUREIRO, Maria Rita; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho; MORAES, Tiago Cacique. Democratização e reforma do Estado: o desenvolvimento institucional dos Tribunais de Contas no Brasil recente. *Revista de Administração Pública*, v. 43, n. 4, p. 739–772, ago. 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122009000400002&lng=pt&tlng=pt>. Acesso em: 22 de abril de 2018.

MAINWARING, Scott; WELNA, Christopher Christoper. *Democratic Accountability in Latin America*. [S.l: s.n.], 2003. Disponível em: <<http://www.oxfordscholarship.com/view/10.1093/0199256373.001.0001/acprof-9780199256372>>. Acesso em: 22 de abril de 2018.

MARANHÃO, Jarbas. A Constituição de 1988 e o Tribunal de Contas: seus primórdios, normas e atribuições. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília. DF, a. 30, n. 119, jul/set, 1993, p. 255. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/176182>>. Acesso em: 22 de abril de 2018.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MENEZES, Estera Muszkat; SILVA, Edna Lúcia da. *Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação*. Florianópolis: LED/UFSC, 2001.

MIGON, Eduardo Xavier Ferreira Glaser. 4. Segurança, Defesa e as Relações Cívico-Militares: (Re) Leituras em Apoio a Construção de uma nova agenda. *Revista de Ciências Militares*, v. 1, n. 1, 2013.

MINAYO, Maria Cecília. *Pesquisa social: teoria, método e criatividade*. Editora Vozes Limitada, 2011.

MOISÉS, José Álvaro. A desconfiança nas instituições democráticas. *Opinião Pública*, v. 11, n. 1, p. 33–63, 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762005000100002&lng=pt&tlng=pt>. Acesso em: 22 de abril de 2018.

MPCES. *Parecer sobre as contas anuais do governador do Estado do Espírito Santo — exercício de 2010*. Vitória: TCEES, p.8, 2011.

_____. *Parecer sobre as contas anuais do governador do Estado do Espírito Santo — exercício de 2011*. Vitória: TCEES, p.10, 2012.

_____. *Parecer sobre as contas anuais do governador do Estado do Espírito Santo — exercício de 2012*. Vitória: TCEES, p.36, 2013.

_____. *Parecer sobre as contas anuais do governador do Estado do Espírito Santo — exercício de 2013*. Vitória: TCEES, p. 35, 2014.

_____. *Parecer sobre as contas anuais do governador do Estado do Espírito Santo — exercício de 2014*. Vitória: TCEES, p. 201, 2015.

_____. *Parecer sobre as contas anuais do governador do Estado do Espírito Santo — exercício de 2015*. Vitória: TCEES, p.9, 2016a.

_____. *Recurso de reconsideração com Arguição de Incidentes de Prejulgado e de Uniformização de Jurisprudência na PCA 2014*. TCEES. Vitória, ES, 2016b. Disponível em: <<http://www.mpc.es.gov.br/wp-content/uploads/2016/06/TC-3842-2016-Recurso-de-Reconsidera%C3%A7%C3%A3o-PCA-2014-Governador.pdf>>. Acesso em: 22 de abril de 2018.

_____. *Parecer sobre as contas anuais do governador do Estado do Espírito Santo — exercício de 2016*. Vitória: TCEES, p.23, 2017.

_____. Resolução Nº. 1, de 7 de agosto de 2017. *Cria e define as atribuições dos órgãos de execução do Ministério Público de Contas*. MPCES. Vitória, ES, 2017. Disponível em: <<http://www.mpc.es.gov.br/wp-content/uploads/2014/03/RESOLU%C3%87%C3%83O-MPC-ES-001-2017-Col%C3%A9gio-de-Procuradores.pdf>>. Acesso em: 11 de março de 2019.

_____. Resolução Nº. 2, de 11 de dezembro de 2017. *Regulamenta o processo eleitoral para a formação da lista tríplice destinada à escolha do Procurador-Geral*. MPCES. Vitória, ES, 2017. Disponível em: <<http://www.mpc.es.gov.br/wp-content/uploads/2014/03/RESOLU%C3%87%C3%83O-MPC-ES-002-2017-Regulamenta-processo-eleitoral-lista-tr%C3%ADplice.pdf>>. Acesso em: 11 de março de 2019.

_____. *Parecer sobre as contas anuais do governador do Estado do Espírito Santo — exercício de 2017*. Vitória: TCEES, p.6, 2018.

MÜLLER, Friedrich. *Quem é o povo?: a questão fundamental da democracia*. São Paulo: Max Limonad, 2000.

O'DONNELL, Guillermo. Horizontal accountability and new poliarchies. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, n. 44, p. 27-54, 1998.

_____. *Dissonances*. University of Notre Dame Press, 2007.

PASCOAL, Valdecir. O poder cautelar dos Tribunais de Contas. *Revista do Tribunal de Contas da União*, v. 115, p. 103-118, 2009.

PESSINE, Karina Melo. *Organização parlamentar, processo decisório e produção legislativa no cenário capixaba: uma análise da Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo na 16ª legislatura (2007 a 2010)*. 2013. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais)- Universidade Federal do Espírito Santo, 2013.

PINHO, José Antonio Gomes De; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? *Revista de Administração Pública*, v. 43, n. 6, p. 1343–1368, 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122009000600006&lng=pt&tlng=pt>. Acesso em: 22 de abril de 2018.

QUINTAL, Renato Santiago et al. A atuação dos Tribunais de Contas estaduais brasileiros na correção das demonstrações contábeis dos processos de prestação de contas dos governadores. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, v. 17, n. 60, 2012.

RICHARDSON, Roberto Jarry et al. Métodos quantitativos e qualitativos. *Pesquisa social: métodos e técnicas*, v. 3, p. 70-89, 1999.

RITCEES. Resolução TC n. 261, de 4 de junho de 2013. *Aprova o Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo*. Diário Oficial de Contas. Vitória, ES, 2013. Disponível em: <<https://www.tce.es.gov.br/wp-content/uploads/2018/03/Res261-REG-INT-Rev-06.3.2018.pdf>> . Acesso em: 22 de abril de 2018.

ROCHA, Rodrigo Taveira. *A formação de gabinetes no governo do estado do Espírito Santo (1995-2014)*. 2015. Dissertação (Mestrado Acadêmico em Administração Pública e Governo)- Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2015.

SAKAI, J.; PAIVA, N. Quem são os conselheiros dos Tribunais de Contas? *Transparência Brasil*, São Paulo, 2016. Disponível em: <<https://www.transparencia.org.br/downloads/publicacoes/TBrasil%20-%20Tribunais%20de%20Contas%202016.pdf>>. Acesso em: 22 de abril de 2018.

SARTORI, Giovanni. O que é democracia?.^{1ª}. *Coletânea da democracia*. Curitiba: Atuação, 2017

SCLIAR, Wremyr. Controle externo brasileiro - Poder Legislativo e Tribunal de Contas. *Boletim de Direito Administrativo* [recurso eletrônico], São Paulo, v. 25, n. 12, p. 1344-1368, 2009.

SECONT - SECRETÁRIA DE ESTADO DE CONTROLE E TRANSPARÊNCIA. *Relatório e parecer conclusivo do órgão central do sistema de controle interno – RELOCI – Exercício de 2010 – Parte II*. Vitória: SECONT, p. 38, 2011.

_____. *Relatório e parecer conclusivo do órgão central do sistema de controle interno – RELOCI – Exercício de 2011 – Parte II*. Vitória: SECONT, p. 39, 2012.

_____. *Relatório e parecer conclusivo do órgão central do sistema de controle interno – RELOCI – Exercício de 2012 – Parte II*. Vitória: SECONT, p. 39, 2013.

_____. *Relatório e parecer conclusivo do órgão central do sistema de controle interno – RELOCI – Exercício de 2013*. Vitória: SECONT, p. 75, 2014.

_____. *Relatório e parecer conclusivo do órgão central do sistema de controle interno – RELOCI – Exercício de 2014*. Vitória: SECONT, p. 47, 2015.

_____. *Relatório e parecer conclusivo do órgão central do sistema de controle interno – RELOCI – Exercício de 2015*. Vitória: SECONT, p. 94, 2016.

_____. *Relatório e parecer conclusivo do órgão central do sistema de controle interno – RELOCI – Exercício de 2016*. Vitória: SECONT, p. 116, 2017.

_____. *Relatório e parecer conclusivo do órgão central do sistema de controle interno – RELOCI – Exercício de 2017*. Vitória: SECONT, p. 94, 2018.

SOARES, Pedro Vasques. Accountability horizontal e a Advocacia–Geral da União. *Revista Jus Navigandi*, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 19, n. 4137, 29 out. 2014. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/33219>>. Acesso em: 10 mar. 2019.

SPECK, Bruno Wilhelm. *Inovação e rotina no Tribunal de Contas da União*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000.

TCEES. *Parecer Prévio sobre as contas anuais do governador do Estado do Espírito Santo — exercício de 2010*. Vitória: TCEES, p.8, 2011.

_____. *Parecer Prévio sobre as contas anuais do governador do Estado do Espírito Santo — exercício de 2011*. Vitória: TCEES, p.47, 2012.

_____. *Parecer Prévio sobre as contas anuais do governador do Estado do Espírito Santo — exercício de 2012*. Vitória: TCEES, p.69, 2013.

_____. *Parecer Prévio sobre as contas anuais do governador do Estado do Espírito Santo — exercício de 2013*. Vitória: TCEES, p.94, 2014.

_____. *Parecer Prévio sobre as contas anuais do governador do Estado do Espírito Santo — exercício de 2014*. Vitória: TCEES, p.192, 2015a.

_____. *Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo: 58 anos de história*, 2015b. Disponível em: https://www.tce.es.gov.br/wp-content/uploads/2017/07/livro-tribunal-58-anos_web.pdf. Acesso em: 22 de abril de 2018.

_____. *Parecer Prévio sobre as contas anuais do governador do Estado do Espírito Santo — exercício de 2015*. Vitória: TCEES, p.110, 2016.

_____. *Parecer Prévio sobre as contas anuais do governador do Estado do Espírito Santo — exercício de 2016*. Vitória: TCEES, p.171, 2017.

_____. *Parecer Prévio sobre as contas anuais do governador do Estado do Espírito Santo — exercício de 2017*. Vitória: TCEES, p. 74, 2018.

TCEMT. Resolução Normativa n. 17/2010, do Tribunal de Contas do Mato Grosso. *Anexo Único – Classificação de Irregularidades: Critérios para a apreciação das Contas Anuais da Administração Pública pelo Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso*. Publicontas. Cuiabá, MT, 2015. Disponível em:

<http://jurisdicionado.tce.mt.gov.br/arquivos/downloads/00057359/TCEMT_Classificacao%20de%20Irregularidades%20-%205%C2%AAEdicao.pdf>. Acesso em: 22 de abril de 2018.

TEIXEIRA, Marco. A. *Entre o técnico e o político: o Tribunal de Contas do Município de São Paulo e o controle financeiro das gestões Luíza Erundina (1989-1992) e Paulo Maluf (1993-1996)*. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - PUC-SP, São Paulo, 2004.

URBINATI, Nadia. O que torna a representação democrática. *Lua Nova*, v. 67, n. 7, p. 191-228, 2006.

VERGARA, Sylvia Constant. *Projetos e relatórios de pesquisa em administração*. 8 ed. São Paulo: Atlas, 2007. 96 p

WILLEMANN, Marianna Montebello. *Accountability democrática e o desenho institucional dos Tribunais de Contas no Brasil*. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

ZORZAL, Marta. “*Trajetória político-institucional recente do Espírito Santo*”. In: INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES. *Espírito Santo: instituições, desenvolvimento e inclusão social*, pp. 29-66. Vitória, 2010