



EXCELENTÍSSIMO SENHOR CONSELHEIRO-RELATOR DO PROCESSO TC-03364/2026

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

I – RELATÓRIO

Trata-se de Prestação de Contas Anual do Governador do Estado do Espírito Santo, relativa ao exercício de 2025, sob a responsabilidade de **José Renato Casagrande**.

O NCCONTAS – Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo, através do **Relatório Técnico 00105/2026** (evento 65), propugna pela emissão de parecer prévio recomendando-se a aprovação com ressalva, na forma do art. 80, inc. II, da LC n. 621/2012 c/c art. 132, inc. II, do RITCEES, enquanto mediante a **Instrução Técnica Conclusiva 03582/2026** (evento 76) propugna pela emissão de parecer prévio recomendando-se a aprovação das contas com expedição de ciência, nos termos do art. 80, inc. I, da LC n. 621/2012 e 132, inc. I, do RITCEES.

Após, veio o feito ao Ministério Público de Contas para manifestação, nos termos do art. 321, § 3º, do RITCEES.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Dispõe o art. 91, inc. XVIII, da Constituição do Estado do Espírito Santo, que compete privativamente ao Governador do Estado prestar à Assembleia Legislativa, até o dia 30 de abril de cada ano, as contas relativas ao exercício anterior.

Ainda, o art. 72 da LC n. 621/2012, em consonância com a previsão contida no art. 71, inc. I, da Constituição do Estado do Espírito Santo, estabelece que compete ao Tribunal de Contas



do Estado apreciar as contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado, mediante parecer prévio a ser elaborado em sessenta dias a contar do seu recebimento.

De seu turno, o RITCEES preceitua que as contas apresentadas pelo Governador abrangerão a totalidade do exercício financeiro do Estado, compreendendo as atividades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como do Ministério Público Estadual, do Tribunal de Contas e da Defensoria Pública (art. 105, §1º), sobre as quais este Tribunal de Contas emitirá parecer prévio, considerando que “a composição das contas a que se refere o *caput*, observada a legislação pertinente, consiste no Balanço Geral do Estado e nos demais documentos e informações exigidos em ato normativo do Tribunal” (art. 105, § 3º), acompanhadas do relatório e do parecer conclusivo da unidade responsável pelo controle interno (art. 105, § 4º) que, por sua vez, restaram fixados e regulamentados no Anexo II da Instrução Normativa TC n. 68, de 8 de dezembro de 2020.

Outrossim, nos termos do art. 80 da LC n. 621/2012, a emissão do parecer prévio poderá ser pela: I - 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 de Contas; e III - pela rejeição das contas, quando comprovada grave infração à norma constitucional, legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial.

No caso vertente, a Unidade Técnica destaca no **Relatório Técnico 00105/2026** (evento 65) que o Ente cumpriu, dentre outros, os limites legais e constitucionais relativos à aplicação de recursos na manutenção e no desenvolvimento do ensino (arts. 212 e 212-A, inciso XI, da Constituição Federal), à aplicação de recursos em ações e serviços públicos de saúde (art. 198, § 3º, inciso I, da Constituição Federal e art. 7º da LC n. 141/2012), às despesas com pessoal (arts. 8º, 19, inciso II, 20, inciso II, alínea “c”, 21, inciso I e 22, parágrafo único, da LRF), às transferências de recurso aos Poderes Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público, ao Tribunal de Contas e à Defensoria Pública (arts. 165, § 9º, e 168, da Constituição Federal), à dívida consolidada líquida (arts. 55, inciso I, alínea “b”, e 59, inciso I, da LRF e art. 3º, inciso I, da Resolução n. 40/2001 do Senado Federal), às operações de crédito e concessão de



garantias (art. 167, inciso III, da Constituição Federal, arts. 35, 40, § 1º, e 55, inciso I, alínea "b", da LRF e arts. 7º, inciso I, 9 e 10 da Resolução do Senado Federal n. 43/2001) e à disponibilidade de caixa e dos restos a pagar (art. 55, inciso III, alínea "b", item 3, da LRF).

Na mesma toada, o Relatório Técnico não consigna evidências de que houve utilização de recursos provenientes da compensação pela exploração financeira pelo resultado da exploração de petróleo e gás natural para o custeio de despesas vedadas pelo art. 8º da Lei n. 7.990/1989.

Também, a Unidade Técnica conclui pelo atendimento ao disposto no art. 197, § 2º, da Constituição Estadual, pelo qual se determina que deverá ser destinado anualmente não menos de dois e meio por cento da receita orçamentária ao fomento de projetos de desenvolvimento científico e tecnológico.

O Relatório Técnico 00105/2026 (evento 65) não assinala, também, inconsistências relevantes na condução da política previdenciária no exercício financeiro.

Lado outro, acentua-se, no referido relatório, em relação à opinião sobre o Balanço Geral do Estado – BGE, que o Balanço Patrimonial e a Demonstração de Variações Patrimoniais Consolidadas do Estado do Espírito Santo foram apresentados adequadamente em todos os seus aspectos relevantes, com exceção das ocorrências registradas nas seções 4.2.4 e 4.2.5, abaixo transcritas, que motivaram a sugestão de emissão de parecer prévio pela aprovação das contas com ressalvas, nos termos do art. 80, inc. II, da LC n. 621/2012, senão vejamos:

“4.2.4 Subavaliação no Ativo Imobilizado (Terrenos) no valor estimado em no mínimo R\$ 519,82 milhões

O Ativo Imobilizado – Terrenos está subavaliado em, no mínimo, R\$ 519,82 milhões, devido à manutenção de valores históricos que não refletem adequadamente o valor dos bens, em desacordo com a NBC TSP 07, o MCASP e a Estrutura Conceitual da Contabilidade Aplicada ao Setor Público. A distorção foi identificada em três unidades gestoras — Secretaria de Estado de Saúde, Secretaria de Estado de Educação e Secretaria de Estado de Justiça.

Cumpre destacar que a amostra analisada, composta por três Unidades Gestoras, não permite a extrapolação precisa da distorção para a totalidade do Ativo Imobilizado do Estado, embora os elementos obtidos indiquem que a inconsistência possa ter caráter mais amplo.

Assim, tendo em vista que a distorção identificada embora suficiente para indicar a existência de subavaliação relevante no Ativo Imobilizado (Terrenos), não permite



a mensuração completa e precisa de seus efeitos sobre a totalidade desse grupo patrimonial, conclui-se que os possíveis efeitos de distorções não detectadas podem ser relevantes, porém não generalizados, uma vez que se restringem a grupo específico do Ativo Imobilizado.

Nesse contexto, tais efeitos impactam as Demonstrações Contábeis Consolidadas do Estado relativas ao exercício findo em 31 de dezembro de 2025, ensejando modificação na opinião de auditoria, na forma de ressalva.

Vale destacar que, em resposta à comunicação do achado, as três unidades gestoras examinadas apresentaram, em conjunto com a Secretaria de Estado da Fazenda e Secretaria de Estado da Gestão e Recursos Humanos, Nota Técnica GEATI/GECOG nº 001/2026, com a qual evidenciam a concordância quanto à existência da distorção e apresentam as ações que serão conduzidas por grupo de trabalho a ser instituído, contemplando as seguintes etapas: (i) realizar diagnóstico técnico das distorções materiais decorrentes da política histórica de contabilização dos bens imóveis; (ii) revisar a metodologia de ingresso e de reavaliação patrimonial; (iii) propor normativo específico disciplinando a política estadual de reavaliação; e (iv) viabilizar a implantação de rotina sistemática de reavaliação, preferencialmente automatizada no Siades, ou por meio de procedimentos alternativos tecnicamente adequados.

Ressalva-se, no entanto, que, por se tratar de medidas com efeitos prospectivos, estas não impactam as demonstrações contábeis relativas ao exercício de 2025.

Nesse sentido, no âmbito do Processo TC 4.555/2025 (Auditoria sobre elementos específicos do Balanço Geral do Estado), formulou-se proposta de encaminhamento à Secretaria de Estado de Gestão e Recursos Humanos e à Secretaria de Estado da Fazenda, para que, em conjunto e no exercício de suas competências, procedam à:

a) instituição de grupo de trabalho interinstitucional; b) elaboração e publicação de ato normativo específico; e c) adoção de rotina de reavaliação patrimonial

4.2.5 Superavaliação do Ativo Imobilizado de, no mínimo, R\$ 196,99 milhões em decorrência do não reconhecimento da depreciação de bens de infraestrutura

O Ativo Imobilizado – bens de infraestrutura está distorcido em, no mínimo, R\$ 196,99 milhões, devido ao não reconhecimento da depreciação dessa classe de ativos sob responsabilidade do Departamento de Edificações e de Rodovias do Estado do Espírito Santo. Tal situação resultou na subavaliação das variações patrimoniais diminutivas e na melhora artificial do resultado patrimonial do exercício, em desacordo com o MCASP, a NBC TSP 07 e os normativos aplicáveis. Ademais, a ausência de informações históricas completas impediu a mensuração integral da depreciação acumulada de exercícios anteriores, de modo que o valor apurado representa estimativa mínima da distorção.

Nesse sentido, destaca-se que, em razão dessa limitação na obtenção de evidência de auditoria adequada e suficiente, não foi possível determinar, de forma completa e precisa, a extensão total da distorção no saldo do ativo imobilizado.

Não obstante tal limitação, com base nos procedimentos realizados, conclui-se que os possíveis efeitos de distorções não detectadas podem ser relevantes, porém não generalizados, uma vez que se restringem aos ativos de infraestrutura classificados no grupo do imobilizado.

Nesse contexto, o achado evidencia distorção contábil relevante e mensurável parcialmente, com impacto significativo na fidedignidade das Demonstrações



Contábeis Consolidadas do Estado relativas ao exercício findo em 31 de dezembro de 2025, ensejando modificação na opinião de auditoria, na forma de ressalva.

Vale destacar que, em resposta à comunicação do achado, o gestor informou que o reconhecimento e a mensuração dos ativos de infraestrutura tiveram início apenas em 2025, com a criação de comissão específica e o apoio do sistema Siades, que viabilizou o registro patrimonial desses bens. Esclareceu ainda que a depreciação de dezembro de 2025, no valor de R\$ 78,7 milhões, não foi contabilizada naquele exercício em razão do encerramento contábil, passando a ser reconhecida a partir de janeiro de 2026, inclusive com efeitos retroativos, encontrando-se atualmente registrada de forma regular.

Não obstante os esclarecimentos prestados, a equipe de auditoria reforçou que a ausência de depreciação compromete a adequada mensuração do patrimônio público e a qualidade da informação contábil, demandando a adoção de medidas estruturantes para sua correção. Dessa forma, formulou-se no âmbito do Processo TC 4.555/2025 (Auditoria sobre elementos específicos do BGE), recomendações ao Departamento de Edificações e de Rodovias do Estado do Espírito Santo."

Por seu turno, o NCCONTAS, na **Instrução Técnica Conclusiva 03582/2026** (evento 76), invocando a falta de evidências apropriadas e suficientes quanto à mensuração e à evidenciação do Ativo Imobilizado do Estado do Espírito Santo, divergiu da conclusão exarada no Relatório Técnico 105/2026 (evento 65), opinando pela aprovação das contas, na forma do art. 80, inc. I, da LC 621/2012.

Pois bem.

O argumento nuclear adotado na Instrução Técnica Conclusiva para divergir da conclusão do Relatório Técnico 105/2026 é tecnicamente consistente e encontra amparo na própria literalidade deste.

Com efeito, a classificação da opinião de auditoria como "ressalva" (e não "abstenção") depende, nos termos do item 7, al. "b", da NBC TA 705, de que o auditor, ainda que sem evidência apropriada e suficiente, conclua que os possíveis efeitos das distorções não detectadas são relevantes, mas não generalizados.

Ocorre que o próprio Relatório Técnico consigna que a amostra examinada (3 de 128 Unidades Gestoras) não permitiu a extrapolação da distorção para a totalidade do grupo patrimonial, e que os "elementos obtidos indicam que a inconsistência possa apresentar caráter mais amplo". Há, portanto, tensão interna no próprio Relatório Técnico entre a premissa (incerteza quanto à real extensão do achado) e a conclusão (efeitos não generalizados), tensão essa que Unidade Técnica muito bem identifica na Instrução Técnica.



Ademais, vale lembrar, que o art. 17 da Resolução TC n. 388/2024 estabelece que "a opinião emitida na certificação de contas do exercício não vincula o julgamento ou a emissão do parecer prévio pelo tribunal". Não há, portanto, óbice formal à revisão do enquadramento técnico da opinião, e o fundamento invocado – impossibilidade de caracterizar impropriedade (art. 80, inc. II, da LC n. 621/2012, e art. 132, inc. II, do RITCE-ES) diante de evidenciação precária – é juridicamente idôneo para se afastar a ressalva tal como proposta no Relatório Técnico 105/2026.

Não obstante a razoabilidade do argumento central, a fundamentação da Instrução Técnica Conclusiva apresenta três fragilidades que devem ser expressamente consignadas neste parecer, para que a concordância com o encaminhamento não implique chancela irrestrita aos fundamentos tais como redigidos, quais sejam:

a) Inadequação do precedente do TCU invocado por analogia: a Instrução Técnica reproduz trecho do Processo TCU 015.404/2024 (auditoria financeira integrada nas contas do Ministério da Defesa, exercício 2024) como reforço à tese da abstenção. Ocorre que, naquele processo, a abstenção foi fundamentada, expressamente, na conclusão de que os possíveis efeitos das distorções "podem ser relevantes e generalizados" sobre o ciclo contábil do Ativo Imobilizado – ou seja, presente o critério de generalização (pervasividade) que, nestes autos, o próprio Relatório Técnico 105/2026 expressamente afasta. A analogia, portanto, é estruturalmente inadequada, pois o precedente prova a tese contrária à premissa fática destes autos, e não deveria ser invocado como amparo à conclusão adotada, ainda que o argumento autônomo da Instrução Técnica quanto à incerteza da real extensão do achado subsista independentemente dele;

b) Conflação entre o padrão de opinião de auditoria e o padrão legal para emissão do parecer prévio: a Instrução Técnica utiliza a exigência de "impropriedade caracterizada" do art. 80, inc. II, da n. 621/2012 – categoria própria do juízo de reprovabilidade da gestão, para fins de parecer prévio – para neutralizar uma conclusão de natureza técnico-contábil, disciplinada pela NBC TA 705 – categoria própria do grau de confiabilidade atribuível às demonstrações contábeis. Trata-se de padrões concebidos para finalidades distintas, e a passagem de um raciocínio a outro não é automática, haja vista que a ausência de evidência suficiente para caracterizar irregularidade não implica, por si só e sem exame autônomo, que não subsista razão para cautela quanto à confiabilidade das demonstrações contábeis relativas ao Ativo Imobilizado;



c) Inversão do ônus da incerteza: em termos técnicos, a abstenção de opinião representa, tipicamente, situação de incerteza mais severa que a ressalva, já que o auditor sequer consegue formar juízo sobre o item examinado. Na sistemática proposta pela Instrução Técnica, contudo, a abstenção redundaria em conclusão mais favorável ao responsável do que a ressalva originalmente proposta pelo Relatório Técnico (aprovação sem ressalva, e não aprovação com ressalva), sem que o Relatório Conclusivo enfrente essa aparente inversão de lógica probatória. A mera abstenção de opinião, tratada como equivalente a ausência de óbice à aprovação plena, poderia converter-se, se reiterada em exercícios futuros sem contrapartida de acompanhamento, em expediente para postergar indefinidamente a resolução de inconsistência patrimonial reconhecida pelo próprio gestor.

As fragilidades das alíneas "a" e "b" comportam mero registro por se tratar de imperfeições de fundamentação sem repercussão autônoma sobre o resultado, dado que o argumento central (incerteza da real extensão do achado) subsiste independentemente delas.

A fragilidade da alínea "c", todavia, toca diretamente o resultado prático do encaminhamento e não deve ser tratada como simples nota de rodapé. Sua superação, no caso concreto, é viabilizada pelas seguintes circunstâncias, que autorizam a manutenção da conclusão pela aprovação sem ressalva, condicionada a providências de acompanhamento: (i) o Governo do Estado, ao ser comunicado dos achados, reconheceu expressamente a existência das distorções e apresentou, por meio da Nota Técnica GEATI/GECOG n. 001/2026 e das medidas consignadas no Processo TC-04555/2025, plano de ação estruturado para a revisão da política de reavaliação patrimonial e para a implantação de rotina sistemática de reavaliação; (ii) não há, nos autos, qualquer indício de dano ao erário, má-fé ou uso da limitação de evidência como subterfúgio; e (iii) a limitação de escopo decorre de política histórica de contabilização de bens, formada ao longo de tempo indeterminado, e não de ato do exercício de 2025 examinado.

Consigna-se que a aceitação da equivalência entre abstenção de opinião e ausência de óbice à aprovação decorre da configuração fática específica destes autos – amostra reduzida, admissão expressa de incerteza quanto à extensão do achado, ausência de indício de dano ou má-fé – e não deve ser lida como tese genérica aplicável indistintamente a casos futuros de abstenção de opinião sobre elementos do Balanço Geral do Estado.

Desse modo, a aprovação das contas sem ressalva deve ser condicionada ao acompanhamento do plano de ação de reavaliação patrimonial – atualmente vinculado ao



Processo TC-04555/2025 – a ser objeto de determinação nestes autos da Prestação de Contas Anual, de modo que a persistência da limitação de evidência em exercícios futuros seja expressamente considerada para fins de eventual solução distinta (ressalva ou providência mais gravosa).

Por derradeiro, assinala-se, ainda, a indicação das seguintes inconsistências no relatório técnico:

(i) **renúncia de receitas:** foram evidenciadas a) não conformidades legais nos benefícios instituídos e ou concedidos no exercício; b) falha no planejamento da renúncia de receita a partir de instrumentos de planejamento e orçamento parra o exercício (LDO e LOA); c) falhas na manutenção do equilíbrio fiscal das renúncias de receitas; e, d) falhas na transparência decorrente das ações relacionadas à prática de benefícios fiscais que decorra renúncia de receita, sendo proposto apuração de algumas inconformidades em autos apartados, bem como a expedição de CIÊNCIA, como forma de ALERTA, para a necessidade de aperfeiçoamento do planejamento das peças orçamentárias, visando atender aos princípios da gestão fiscal responsável (transparência, planejamento e manutenção do equilíbrio orçamentário financeiro); além de atentar para as exigências normativas para concessão ou ampliação de benefícios fiscais (seção 3.5 do Relatório Técnico 105/2026) (**item 9.2.1 da ITC 03582/2026**).

(ii) **sustentabilidade fiscal:** identificou-se ameaça à sustentabilidade fiscal, nos seguintes pontos: a) elevada volatilidade e queda de participação na arrecadação da receita de royalties do petróleo; b) preço de commodities internacionais (minério, celulose e café) voláteis; c) influência do desempenho do PIB nacional x estadual nas receitas públicas, especialmente transferências como o FPE; d) risco associado ao precatório da trimestralidade classificado como provável; e) definição judicial sobre a Lei dos Royalties (ADI 4917) pode gerar perdas expressivas ao Estado; f) crescimento relevante dos aportes previdenciários para cobertura de insuficiência financeiras; g) ausência de fundo de oscilação de riscos atuariais; h) reforma tributária desvantajosa; de modo que propõe a Unidade Técnica expedir CIÊNCIA ao chefe do Poder Executivo Estadual, conforme seção 3.7 do Relatório Técnico 105/2026 (**item 9.2.2 da ITC 03582/2026**).

(iii) **políticas públicas de saúde:** na seção 5.1 do Relatório Técnico 105/2026 identificou-se falhas relevantes, como resultados insatisfatórios no enfrentamento de doenças crônicas, com



elevada mortalidade prematura e dificuldades no acesso ao tratamento oncológico e à realização de exames de rastreamento o que ensejou a proposição pela expedição de CIÊNCIA (itens 9.2.3, 9.2.4, 9.2.5 e 9.2.6 da ITC 03582/2026).

(iv) **políticas públicas de educação:** o descumprimento de indicadores do Plano Estadual de Educação (PEE) 2015-2026, evidenciando que o Estado não foi capaz de alcançar, no geral, as metas pactuadas, ensejaram, também a proposição pela expedição das CIÊNCIAS transcritas na seção 5.2 do Relatório Técnico 105/2026 (itens 9.2.7, 9.2.8, 9.2.9, 9.2.10 e 9.2.11 da ITC 03582/2026).

(v) **políticas de segurança pública:** a seção 5.3 do Relatório Técnico 105/2026 acentuou que as fiscalizações evidenciam que apesar dos avanços parciais na melhoria da gestão e da capacidade investigativa, ainda há fragilidades como deficiência no monitoramento de indicadores, limitações estruturais e baixa execução de recursos em áreas sensíveis, especialmente no enfrentamento da violência contra a mulher, haja vista que os registros de homicídios de mulheres e feminicídios permanecerem aquém das metas estabelecidas no Plano Estadual de Segurança Pública e Defesa social 2023-2035, portanto foi proposta expedição de CIÊNCIA (item 9.2.12 da ITC 03582/2026).

(vi) **políticas públicas de assistência social:** a seção 5.4 do Relatório Técnico 105/2026 pontua que não obstante os avanços em alguns indicadores sociais, ainda há a necessidade de fortalecimento da política socioassistencial, com maior consistência no financiamento, melhoria da governança e aprimoramento da articulação intersetorial, concluindo, por este motivo, pela expedição de CIÊNCIA (item 9.2.13 da ITC 03582/2026).

Destaca-se, de igual modo, que tais indicativos não foram objeto de citação, fazendo-se mister a expedição de recomendação para que sejam adotadas as medidas necessárias para o aperfeiçoamento da gestão.

III – CONCLUSÃO

Posto isso, pugna o **Ministério Público de Contas:**

I) seja emitido parecer prévio recomendando-se ao Legislativo Estadual a aprovação das contas do Governador do Estado do Espírito Santo, relativas ao exercício de 2025, sob a



responsabilidade de **José Renato Casagrande**, na forma do art. 80, inc. I, da LC n. 621/2012 c/c art. 71, inc. II, da Constituição do Estado do Espírito Santo;

II) nos termos do art. 1º, in. XXXVI, da LC n. 621/2012, sejam expedidas as ciências (*sic* recomendações) propostas pela Unidade Técnica nos itens 9.2.1, 9.2.2, 9.2.3, 9.2.4, 9.2.5, 9.2.6, 9.2.7, 9.2.8, 9.2.9, 9.2.10, 9.2.11, 9.2.12 e 9.2.13 da Instrução Técnica Conclusiva 03582/2026;

II) seja determinado o acompanhamento da execução do plano de ação de reavaliação patrimonial referido no Processo TC-04555/2025, com a expressa emissão de advertência ao responsável de que a persistência da limitação de evidência quanto ao Ativo Imobilizado em exercícios futuros poderá justificar solução diversa da abstenção de opinião.

Vitória, 27 de agosto de 2026.

LUCIANO VIEIRA

PROCURADOR-GERAL DE CONTAS