



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

INSTRUÇÃO TÉCNICA CONCLUSIVA DAS CONTAS DO GOVERNADOR DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

EXERCÍCIO - 2020

**Relator - Conselheiro
Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha**



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

Proc. TC 2.739/2021

Conselheiros

RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN – Presidente
DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER – Vice-Presidente
RODRIGO COELHO DO CARMO – Corregedor
SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO – Ouvidor
SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO
SÉRGIO MANOEL NADER BORGES
LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA

Auditores

JOÃO LUIZ COTTA LOVATTI
MÁRCIA JACCOUD FREITAS
MARCO ANTONIO DA SILVA

Procuradores do Ministério Público Especial de Contas

LUIZ HENRIQUE ANASTÁCIO DA SILVA – Procurador-geral
LUCIANO VIEIRA
HERON CARLOS DE OLIVEIRA

Secretário-geral de Controle Externo

DONATO VOLKERS MOUTINHO

Secretária de Controle Externo de Contabilidade, Economia e Gestão Fiscal

SIMONE REINHOLZ VELTEN



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

Proc. TC 2.739/2021

Equipe técnica

Instrução do relatório técnico

**Beatriz Augusta Simmer
Bruno Fardin Faé
César Augusto Tononi de Matos
César Douglas de Lima Gozzoli
Diego Henrique Ferreira Torres
Giovandre Silvatece
Gustavo Franco Correa Hespanhol
Jaderval Freire Júnior
José Antônio Gramelich
José Carlos Viana Gonçalves
Júlia Sasso Alighieri
Luiz Antonio Alves
Mariza de Souza Macedo
Maytê Cardoso Aguiar
Paula Rodrigues Sabra
Paulo Ferreira Lemos
Régis Vicentini Silotti
Robert Luther Salviato Detoni
Rubens César Baptista de Almeida
Vinicius Bergamini Del Pupo
Viviane Coser Boynard**

Análise das razões de justificativa

Lyncoln de Oliveira Reis

Consolidação e conclusão da instrução

**Adécio de Jesus Santos
Roberval Misquita Muoio**



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913

**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Proc. TC 2.739/2021

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

RESUMO

Trata-se do exame da Prestação de Contas Anual (PCA) do governador do estado do Espírito Santo no exercício de 2020, sob responsabilidade do senhor José Renato Casagrande. O relatório e a presente instrução técnica conclusiva apresentam o perfil socioeconômico do Espírito Santo e aspectos da conjuntura econômica no país e no mundo em 2020, ressaltando as principais variáveis das finanças públicas que impactaram a gestão financeira e orçamentária do Estado. Apresenta os resultados e as conclusões da auditoria financeira do Balanço Geral do Estado (BGE), os instrumentos de planejamento e orçamento, a macrogestão governamental do Estado, com ênfase na gestão orçamentária, financeira, fiscal e previdenciária, destacando riscos e ameaças à sustentabilidade fiscal e avaliação da política de renúncia de receitas. Verifica as autorizações de despesa e seus efeitos sociais e econômicos, no enfrentamento da calamidade pública. Apresenta o resultado da atuação governamental nas políticas de educação, saúde e segurança pública, o monitoramento das deliberações plenárias de exercícios anteriores e apresenta resultado de fiscalizações sobre obras paralisadas e transparência pública. Pontos relevantes: com base nos procedimentos realizados e nas evidências obtidas na auditoria financeira, concluiu-se que, ressalvado os efeitos dos assuntos tratados na base para a opinião, não há conhecimento de nenhum fato que leve a acreditar que as demonstrações contábeis não representem adequadamente, em todos os seus aspectos relevantes, a situação patrimonial consolidada do Estado em 31/12/2020 e os resultados orçamentário, financeiro e patrimonial consolidados do exercício; ficou constatado que todos os programas executados no orçamento do exercício foram previstos no Plano Plurianual 2020/2023; na gestão fiscal, destaca-se a existência de não conformidade que levou à opinião com ressalva acerca da execução dos orçamentos e conseqüentemente à proposta pela aprovação com ressalvas das contas; na gestão previdenciária destaca-se os efeitos da mudança significativa no sistema previdenciário estadual, com alterações na estrutura do regime próprio, na composição dos fundos previdenciários, nas alíquotas de financiamento, nas regras de concessão de benefícios a civis e a militares e na previdência complementar; identificação de inconsistências na avaliação atuarial; na análise dos riscos e ameaças à sustentabilidade fiscal destaca-se os precatórios da trimestralidade, o Fundo de Proteção dos Militares, as alterações legislativas previdenciárias sem estudos prévios de seus impactos, o aporte do Poder Judiciário, e a inobservância da unidade gestora única de previdência; como resultado da atuação governamental chama atenção a política pública de saúde, demandada durante a pandemia; o monitoramento de deliberações plenárias anteriores, ressalvados os pontos suspensos em função de recurso e que restaram apenas seis para monitoramento futuro. A proposta final seguiu pela aprovação com ressalvas das contas, considerando as ressalvas evidenciadas na conformidade da execução orçamentária e financeira e na avaliação do Balanço Geral do Estado.

Palavras-chave: Contas. LRF. Economia. Gestão fiscal e orçamentária. Limites constitucionais. Previdência. Balanço Geral do Estado. Pandemia. Atuação Governamental. Monitoramento. Parecer Prévio.



+55 27 3334-7600

www.tcees.tc.br

@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaid, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

Proc. TC 2.739/2021

SUMÁRIO

| | |
|---|-----------|
| RESUMO | 4 |
| INTRODUÇÃO | 11 |
| 1 VISÃO GERAL DO ESTADO..... | 12 |
| 2 CONJUNTURA ECONÔMICA, FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA..... | 17 |
| 3 BALANÇO GERAL DO ESTADO | 22 |
| 3.1 RELATÓRIO DE AUDITORIA DO BALANÇO GERAL DO ESTADO DE 2020..... | 23 |
| 3.1.1 Opinião | 23 |
| 3.1.2 Base para opinião..... | 24 |
| 3.1.3 Responsabilidades da Administração e da Governança pelas demonstrações contábeis | 25 |
| 3.1.4 Responsabilidades do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo pela Auditoria do BGE..... | 26 |
| 3.2 FUNDAMENTAÇÃO TÉCNICA DETALHADA | 27 |
| 3.2.1 Subavaliação do passivo, em valor estimado de R\$ 606 milhões, em razão da ausência do reconhecimento da provisão de ações judiciais relativos aos precatórios da trimestralidade | 27 |
| 3.2.2 Subavaliação do ativo, no montante de R\$ 58 milhões, decorrente de diferença na apuração da equivalência patrimonial de participação do Estado na empresa Banestes..... | 28 |
| 3.2.3 Subavaliação do passivo em valor estimado de R\$ 110 milhões em virtude de divergência nos registros das provisões matemáticas previdenciárias do Fundo Financeiro..... | 29 |
| 3.2.4 Distorções no ativo em virtude de registros de créditos a receber que não satisfazem a definição de Ativo, em valor não estimado | 31 |



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Proc. TC 2.739/2021

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

| | |
|---|-----------|
| 3.2.5 Distorções no ativo em virtude da ausência de reconhecimento, mensuração e evidenciação dos créditos tributários a receber por competência, em valor não estimado | 32 |
| 3.2.6 Distorções no passivo em virtude da ausência de reconhecimento, mensuração e evidenciação das obrigações por competência, em valor não estimado | 34 |
| 3.2.7 Ausência de reconhecimento de depreciação de bens imóveis | 37 |
| 3.2.8 Incompletude das Notas Explicativas | 39 |
| 3.3 RESUMO DAS DEMONSTRAÇÕES FINANCEIRAS CONSOLIDADAS DO ESTADO | 41 |
| 3.4 CONCLUSÃO SOBRE A ANÁLISE DO BALANÇO GERAL DO ESTADO | 41 |
| 4 CONFORMIDADE DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA | 43 |
| 4.1 INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO E A GESTÃO ORÇAMENTÁRIA | 43 |
| 4.1.1 Gestão Orçamentária | 44 |
| 4.2 GESTÃO FINANCEIRA..... | 52 |
| 4.2.1 Resultado Financeiro..... | 53 |
| 4.2.2 Ordem cronológica de pagamentos..... | 54 |
| 4.2.3 Transferências de recursos aos Poderes | 55 |
| 4.3 GESTÃO FISCAL..... | 56 |
| 4.3.1 Conformidade dos demonstrativos fiscais | 57 |
| 4.3.2 Programação Orçamentária e Financeira | 57 |
| 4.3.3 Metas anuais estabelecidas na LDO | 58 |
| 4.3.4 Educação..... | 61 |
| 4.3.5 Saúde | 71 |
| 4.3.6 Receita Corrente Líquida..... | 72 |
| 4.3.7 Despesa com Pessoal | 73 |



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Proc. TC 2.739/2021

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

| | |
|---|------------|
| 4.3.8 Operações de Crédito..... | 74 |
| 4.3.9 Garantia e Contragarantia | 76 |
| 4.3.10 Dívida Consolidada Líquida | 77 |
| 4.3.11 Regra de Ouro | 77 |
| 4.3.12 Alienação de Ativos | 78 |
| 4.3.13 Disponibilidade de Caixa e Inscrição em Restos a Pagar | 78 |
| 4.3.14 Transparência na Gestão | 78 |
| 4.3.15 Considerações finais | 78 |
| 4.4 GESTÃO PREVIDENCIÁRIA..... | 80 |
| 4.4.1 Introdução..... | 80 |
| 4.4.2 Análise da política de pessoal sob o aspecto da LC 173/2020..... | 81 |
| 4.4.3 Estudos de impacto financeiro e atuarial para a propositura de alterações na política de pessoal..... | 81 |
| 4.4.4 Taxa de crescimento real dos salários | 83 |
| 4.4.5 A nova previdência estadual..... | 84 |
| 4.4.6 Estrutura da previdência estadual | 86 |
| 4.4.7 Principais números do Fundo de Proteção Social dos Militares | 89 |
| 4.4.8 Equilíbrio do ES-Previdência | 93 |
| 4.4.9 Das inconsistências na Avaliação Atuarial | 106 |
| 4.4.10 Considerações finais | 114 |
| 4.5 RISCOS E AMEAÇAS À SUSTENTABILIDADE FISCAL | 117 |
| 4.5.1 Preço do barril de petróleo | 117 |
| 4.5.2 Preço de outras commodities | 117 |
| 4.5.3 Desempenho do PIB..... | 118 |
| 4.5.4 Precatório da Trimestralidade..... | 118 |



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Proc. TC 2.739/2021

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

| | |
|---|------------|
| 4.5.5 Legislação dos royalties (ADI 4917) | 118 |
| 4.5.6 Fundo de Proteção Social dos Militares | 119 |
| 4.5.7 Alterações legislativas | 119 |
| 4.5.8 Aporte do Poder Judiciário | 119 |
| 4.5.9 Fundo Previdenciário..... | 119 |
| 4.5.10 Unidade gestora única de previdência..... | 120 |
| 4.5.11 Considerações finais | 120 |
| 4.6 RENÚNCIA DE RECEITAS..... | 120 |
| 4.6.1 Instituição de Renúncia | 121 |
| 4.6.2 Demonstrativo da Renúncia de Receitas na LDO e na LOA | 122 |
| 4.6.3 Considerações finais | 125 |
| 4.7 CONCLUSÃO SOBRE A CONFORMIDADE DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA | 127 |
| 5 ENFRENTAMENTO DA CALAMIDADE PÚBLICA – AUTORIZAÇÕES DE DESPESA E SEUS EFEITOS SOCIAIS E ECONÔMICOS..... | 128 |
| 6.2.1 Introdução..... | 128 |
| 5.1 ADOÇÃO DO REGIME EXTRAORDINÁRIO | 132 |
| 5.1.1 Autorizações de despesas..... | 133 |
| 5.1.2 Recursos arrecadados..... | 135 |
| 5.1.3 Despesas executadas | 136 |
| 5.1.4 Aspectos econômicos..... | 139 |
| 5.2 AÇÕES DO GOVERNO DO ESTADO NA SAÚDE..... | 140 |
| 5.2.1 Ações implementadas pelo Estado do Espírito Santo no combate à pandemia da Covid-19 que foram objeto de acompanhamento (proc. TC 2.109/2020) | 142 |
| 5.2.2 Considerações finais | 155 |



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaid, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Proc. TC 2.739/2021

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

| | |
|--|------------|
| 5.3 AÇÕES DO GOVERNO DO ESTADO NA EDUCAÇÃO | 157 |
| 5.4 IMPACTO DA PANDEMIA NO ES-PREVIDÊNCIA..... | 159 |
| 5.5 IMPACTOS ECONÔMICOS DA PANDEMIA | 160 |
| 5.6 CONCLUSÃO SOBRE O ENFRENTAMENTO DA CALAMIDADE PÚBLICA..... | 163 |
| 6 RESULTADO DA ATUAÇÃO GOVERNAMENTAL | 163 |
| 6.1 POLÍTICA PÚBLICA DE EDUCAÇÃO | 164 |
| 6.1.1 Introdução..... | 164 |
| 6.1.2 Cenário educacional | 164 |
| 6.1.3 Considerações finais | 173 |
| 6.2 POLÍTICA PÚBLICA DE SAÚDE | 173 |
| 6.2.2 Indicadores interfederativos de saúde pactuados (Sispacto) | 173 |
| 6.2.3 Considerações finais | 180 |
| 6.3 POLÍTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA..... | 181 |
| 6.3.1 Introdução..... | 181 |
| 6.3.2 Indicadores em destaque | 181 |
| 6.3.3 Considerações finais | 190 |
| 6.4 CONCLUSÃO SOBRE O RESULTADO DA ATUAÇÃO GOVERNAMENTAL..... | 191 |
| 7 MONITORAMENTO DAS DELIBERAÇÕES PLENÁRIAS ANTERIORES | 191 |
| 7.1 CONTAS DE 2017 | 192 |
| 7.2 CONTAS DE 2019 | 193 |
| 7.3 CONCLUSÃO SOBRE O MONITORAMENTO DAS DELIBERAÇÕES..... | 195 |
| 8 FISCALIZAÇÕES EM DESTAQUE..... | 196 |
| 8.1 OBRAS PARALISADAS..... | 196 |
| 8.2 TRANSPARÊNCIA PÚBLICA | 198 |



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaid, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

Proc. TC 2.739/2021

| | |
|--|------------|
| 8.3 CONCLUSÃO SOBRE AS FISCALIZAÇÕES EM DESTAQUE | 200 |
| 9 ANÁLISE DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA..... | 201 |
| 9.1 DA ADMISSIBILIDADE DA OITIVA DO GOVERNADOR | 201 |
| 9.2 DA ANÁLISE | 203 |
| 10 OPINIÕES E CONCLUSÃO | 212 |
| 11 PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO..... | 220 |
| 11.1 DETERMINAÇÕES..... | 220 |
| 11.2 RECOMENDAÇÕES..... | 224 |
| 11.3 ALERTAS..... | 227 |
| 11.4 CIÊNCIA..... | 229 |



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

Proc. TC 2.739/2021

INTRODUÇÃO

Elaborados com a participação de diversas unidades técnicas deste Tribunal, sob coordenação da Secretaria de Controle Externo de Contabilidade, Economia e Gestão Fiscal (SecexContas), o relatório e a presente instrução técnica conclusiva trata do exame das contas do governador, relativas ao exercício de 2020, sob responsabilidade do senhor José Renato Casagrande. O relator das contas do governador do exercício de 2020, conselheiro Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha, foi designado pela Decisão Plenária TC 1, de 28 de janeiro de 2020, publicada no Diário Oficial Eletrônico deste Tribunal em 30 de janeiro de 2020.

As contas prestadas pelo governador à Assembleia Legislativa foram encaminhadas a este Tribunal, em definitivo, em 15/06/2021 (protocolo TC 13.959/2021)¹, cumprindo os requisitos legais e regulamentares relativos à sua formalização (art. 106, *caput*, do RITCEES), conforme consignado nestes autos, Análise Inicial de Conformidade 1/2021.

A análise objetiva a verificação da macrogestão do Governo estadual. O foco é a conduta do agente político no exercício das funções de planejamento, organização, direção e controle das políticas públicas idealizadas na concepção das leis orçamentárias (Plano Plurianual - PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e Lei Orçamentária Anual - LOA), que foram aprovadas pelo Poder Legislativo, bem como o que se refere ao cumprimento do ordenamento jurídico a que está sujeito.

Nesta oportunidade a instrução técnica conclusiva reapresenta as principais seções do Relatório Técnico 226/2021-4 (incluindo apêndices e anexos), com os ajustes necessários em função do resultado da oitiva, bem como apresenta em seção específica a **análise das razões de justificativa** ([seção 9](#)), seguida das opiniões, conclusão sobre as contas e proposta de encaminhamento ([seções 10 e 11](#)).

¹ Os arquivos foram reencaminhados pela Ales em função de agrupamentos indevidos de documentos, conforme registros feitos no Despacho 24.917/2021 e Despacho 25.021/2021.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

Proc. TC 2.739/2021

1 VISÃO GERAL DO ESTADO

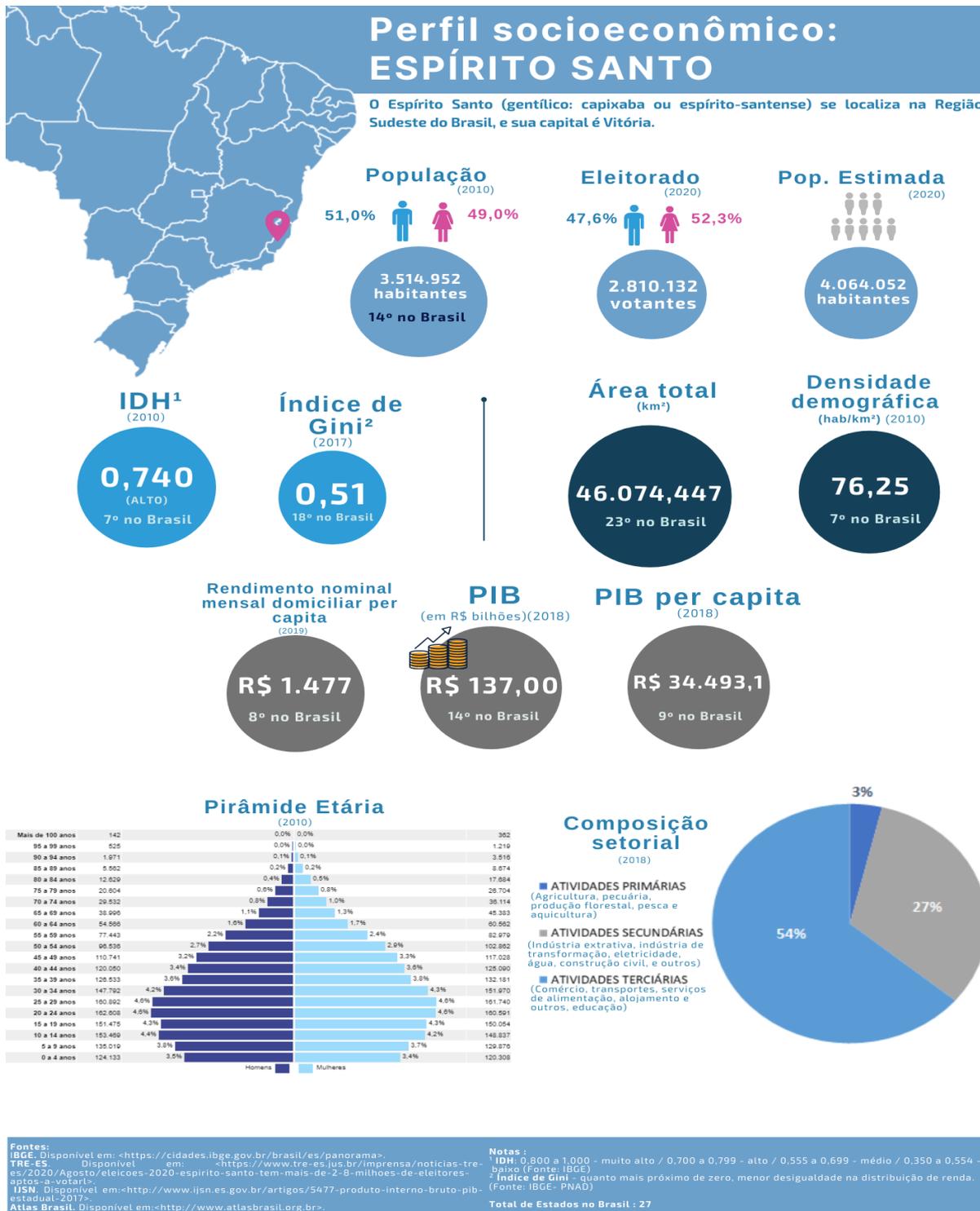


Figura 1: Perfil sócio-econômico - Espírito Santo



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaid, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913

**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

Proc. TC 2.739/2021

O estado do Espírito Santo apresenta características singulares na formação econômica²:

- **Isolamento:** No Brasil-colônia (1500-1822), o Estado esteve à margem dos principais ciclos econômicos³, isolado da dinâmica geral da nação, o que repercutiu na inserção retardatária à economia nacional, ocorrida a partir da segunda metade do século XIX, tendo como base a cafeicultura. O Espírito Santo se construiu na era moderna, impregnado por ideais transformadores.
- **Povoamento:** o povoamento se inicia com a ocupação portuguesa da Capitania do Espírito Santo, empreendida por Vasco Fernandes Coutinho em 1535. Entretanto, o território se manteve isolado e pouco povoado até a metade do século XIX, quando a cultura do café definiria sua dinâmica por 100 anos a partir da imigração estrangeira⁴ e pela estrutura de pequenas propriedades que se organizou a seguir, interiorizando seu povoamento.⁵
- **Café:** a cafeicultura no Espírito Santo se deu a partir das fronteiras com o Rio de Janeiro e Minas Gerais para expandir o seu cultivo. Depois do domínio da cana-de-açúcar até 1853 no Brasil, a hegemonia do café perdurou por um século (1850-1960), sem, contudo, grandes transformações, mas promovendo a territorialidade capixaba. A cafeicultura legou duas importantes contribuições: a constituição de núcleos urbanos pelo interior e a consolidação de Vitória como a principal e a mais importante cidade, com o fomento da atividade portuária. A crise internacional do café (idos de 1950) e a política federal de erradicação dos cafezais (idos de 1960) desorganizaram a agricultura no Estado, mas houve um ponto de inflexão na substituição da base produtiva primário-exportadora assentada no café para outra,

² Extraído do proc. TC 6.937/2017.

³ Durante o Ciclo do Ouro, a política colonial impediu a exploração das terras do estado, porque serviriam como barreira natural (“barreira verde”) ao acesso às minas de ouro do interior do Brasil.

⁴ A Lei nº 13.617/2018 instituiu no calendário oficial brasileiro o dia 26 de junho como a Data do Reconhecimento do Município capixaba de Santa Teresa como Pioneiro da Imigração Italiana no Brasil.

⁵ A colonização por meio da imigração seria a solução indicada: solução interessante tanto do ponto de vista do povoamento quanto do fortalecimento do erário público, que poderia ganhar com a venda dos lotes rurais e aumento da arrecadação tributária, além da perspectiva de aumento da produção agrícola vinculada a ela que se refletiria, igualmente, nas contas públicas.



+55 27 3334-7600

www.tcees.tc.br

@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaid, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Proc. TC 2.739/2021

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

de caráter urbano-industrial, que transformou (idos de 1960 a 1990) a região em um espaço econômico mais diversificado.

- **Ações desenvolvimentistas:** a história econômica do Espírito Santo revela o ideal de se construir as condições para o desenvolvimento econômico. Partiu-se da primeira grande iniciativa que foi a construção da “Estrada Nova do Rubim” (ligando a Baía de Vitória à Vila Rica - depois Ouro Preto), no início do século XIX, até a integração da economia capixaba ao comércio internacional, na segunda metade do século XX, mediante a grande indústria e as atividades ligadas ao comércio exterior. O **Apêndice 78/2021-6 (evento 81)** apresenta os fatos da história econômica do Estado.

Recentemente (meados da década de 1990), o petróleo surgiu como nova atividade econômica no Estado⁶, que ocupou inicialmente a 2ª colocação no país (atrás do Rio de Janeiro), mas perdendo essa posição para São Paulo atualmente. A [Figura 2](#) resume os ciclos econômicos ocorridos no Estado.

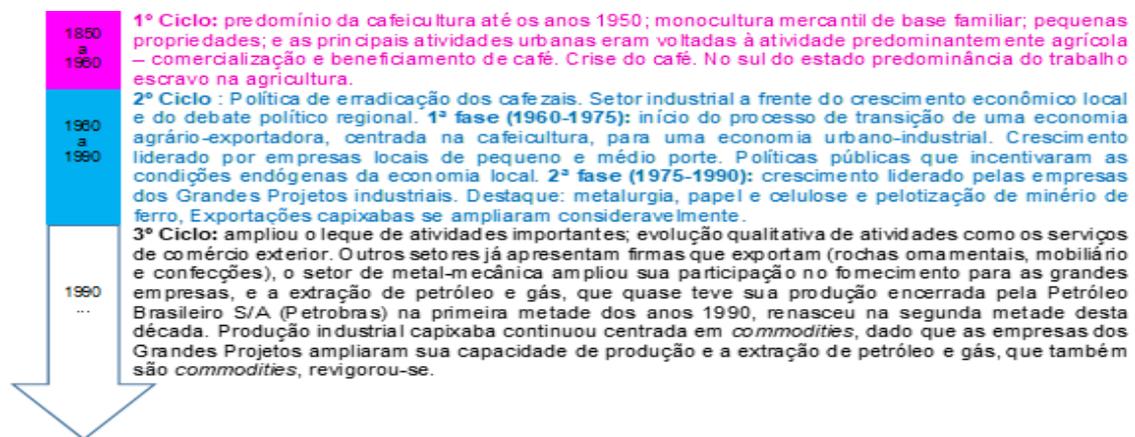


Figura 2: Ciclos econômicos do Espírito Santo

Fonte: Caçador & Grassi (2017)⁷. Elaborado por NMG/TCE-ES (proc. TC 6.937/2017)

⁶ Os primeiros registros das atividades petrolíferas no Estado datam de 1957, quando uma equipe da Petrobras realizou levantamentos no subsolo capixaba. Mas, apenas dez anos mais tarde se descobriu óleo no município de São Mateus, onde, em 1968, foi perfurado o primeiro poço *offshore* no país.

⁷ CAÇADOR, Sávio Bertochi, GRASSI, Robson Antônio. **A Evolução Recente da Economia do Estado do Espírito Santo: um estado desenvolvido e periférico?** Disponível em: anpec.org.br.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Proc. TC 2.739/2021

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

O nível de atividade da economia do Espírito Santo é determinado tanto pela sua dinâmica interna, quanto por fatores externos, sejam eles nacionais ou internacionais. O impacto da dinâmica da economia mundial é mais intenso no Espírito Santo do que a média de outros estados. A principal razão é o grau de abertura da economia capixaba ao comércio exterior, destacando-se, tradicionalmente, as exportações de *commodities* como minério de ferro, petróleo e celulose.

Entre 2011-2017 houve aumento da participação dos serviços no PIB capixaba, chegando a 73,0% em 2017, e redução da participação da indústria, chegando a 22,3% em 2017. Em 2018, houve reversão desse quadro em relação a 2017, com a participação dos serviços caindo para 63,9% e da indústria crescendo para 32,4%.

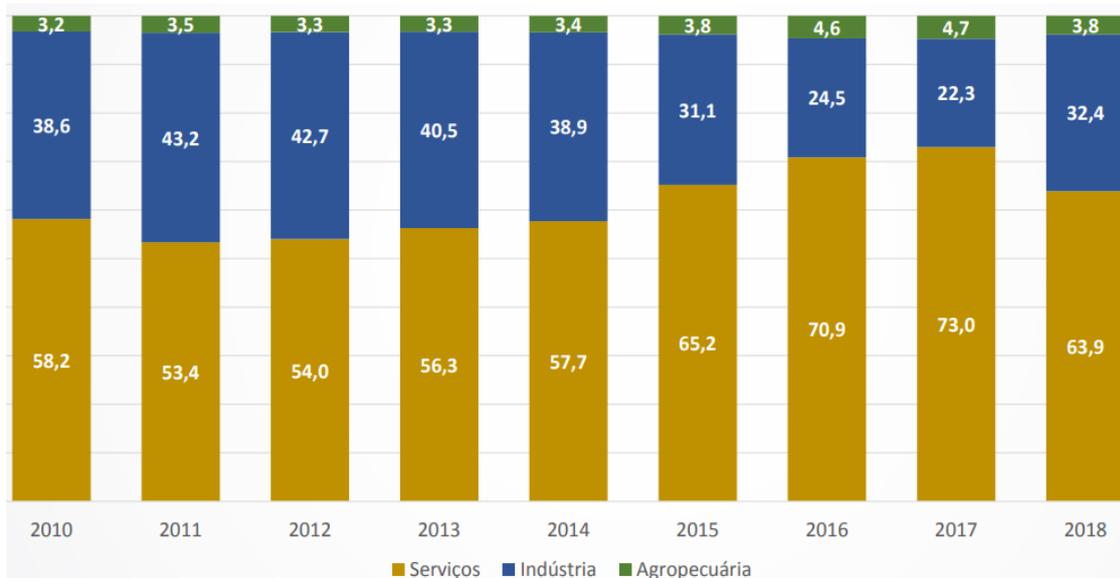


Gráfico 1: Participação % dos setores no PIB capixaba 2010-2018

Fonte: IJSN Disponível em: ijsn.es.gov.br

Entre 2016 e 2018, a Indústria teve a maior participação nos investimentos concluídos no estado (84,9%; 94,3% e 87,3%, respectivamente) seguida bem distante do Comércio/Serviço (14,7%; 4,4%; e 12,2%, respectivamente). “Administração pública, defesa e previdência social” apresentaram reduzida participação nos investimentos (0,4%; 1,3%; e 0,5%, respectivamente). No setor industrial, destaca-se o crescimento da



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913

**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

Proc. TC 2.739/2021

Construção (38,1%; 72,8%; e 76,5%, respectivamente) e a redução da participação da Indústria de Transformação (45,0%; 21,2%; e 4,9%, respectivamente).⁸

Entre 2015 e 2020, a Receita Corrente (exceto intraorçamentária) correspondeu, em média, a 87,4% de toda a Receita Arrecadada no Estado. A Receita Tributária representou, em média, 62,70% da Receita Corrente, com destaque para os Impostos (94,6% em média). O ICMS teve o maior peso entre os impostos: 88,8% em média. “Serviços” foi a atividade econômica que mais arrecadou ICMS (21,7% em média no período), seguida do “Comércio” (19,0% em média) e “Indústria” (14,2% em média). O setor de Energia Elétrica foi o que mais contribuiu com o ICMS dos serviços (58,1% em média), seguido de Comunicação (24,3% em média) e Transportes realizados por empresas do estado (15,4%).⁹

Nos últimos 20 anos, a gestão fiscal estadual do Espírito Santo permitiu o cumprimento com folga dos limites de endividamento (“regra de ouro”, garantias concedidas, operações de crédito e dívida consolidada líquida) em relação à Receita Corrente Líquida (RCL). Isso coloca o Estado capixaba em posição de destaque no âmbito nacional, comprovado pelas sucessivas notas “A” no ranking de capacidade de pagamento (Capag) da Secretaria do Tesouro Nacional. O Resultado Primário¹⁰, à exceção dos anos 2013 e 2014, foi positivo nos últimos 20 anos¹¹. Essa disciplina fiscal permite ao governo honrar seus compromissos financeiros e contribui para que o estado do Espírito Santo se torne um agente econômico promotor de atrativo ambiente de negócios.

O estado é composto por 78 municípios. Quatro cidades (Vitória, Serra, Vila Velha e Cariacica) responderam por 52% do PIB estadual em 2018. Há significativas disparidades socioeconômicas: muitos municípios com pouca gente, quando comparados entre si; poucas cidades com muitos eleitores e muitas cidades com pouco eleitores; baixo poder

⁸ Fonte: IJSN (Disponível em ijsn.es.gov.br).

⁹ Fonte: Sigefes (Sistema Integrado de Gestão das Finanças Públicas do Espírito Santo).

¹⁰ O Resultado Primário se constitui um dos pilares da política fiscal e representa o esforço fiscal que o ente federativo realiza para o controle da trajetória do endividamento.

¹¹ DETONI, Robert Luther Salviato. **20 anos da Lei de Responsabilidade Fiscal: os bastidores da gestão fiscal no Espírito Santo**. Vitória: Editora Milfontes, 2020.



+55 27 3334-7600

www.tcees.tc.br

@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Proc. TC 2.739/2021

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

de compra na maioria (72%) dos municípios; a maioria (64%) dos municípios tem área territorial até a média do conjunto; a grande maioria (86%) dos municípios não são populosos; a grande maioria (86%) apresentou PIB *per capita* abaixo da média do grupo¹²; a grande maioria (> 70%) dos municípios tem o setor Serviços com a maior participação no PIB. Apesar das disparidades, o IDHM¹³ das cidades capixabas melhorou substancialmente entre 1991 e 2010 e boa parte dos municípios melhorou consideravelmente a distribuição da renda (Gini¹⁴) entre 1991 e 2010.¹⁵

2 CONJUNTURA ECONÔMICA, FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA

Esta seção apresenta a conjuntura econômica no ano de 2020, no país e no mundo, bem como as principais variáveis das finanças públicas que impactaram a gestão financeira e orçamentária do Estado. O conteúdo desenvolvido consta dos apêndices referenciados. A seguir, destacam-se os principais pontos.

Expectativas 2020:

- As expectativas iniciais não contemplaram a crise decorrente da pandemia da Covid-19, que afetou profundamente a trajetória esperada para a economia ao longo de 2020.
- À medida que o vírus avançava no Brasil, as expectativas do PIB para 2020 despencaram¹⁶. Porém, no 2º semestre houve a recuperação das atividades econômicas¹⁷ o que provocou melhora nas expectativas, sem contudo, reverter a queda do PIB, mas amenizando-a: PIB inicial de +2,30%, passando por -6,54% no meio do ano e finalizando com a expectativa de -4,36%.

¹² O município de Presidente Kennedy, no sul do Estado, teve o maior PIB *per capita* do país em 2018 e a capital Vitória ficou com a segunda colocação entre as capitais do país.

¹³ O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) é uma medida composta de indicadores de três dimensões do desenvolvimento humano: longevidade, educação e renda.

¹⁴ O Índice de Gini mede o grau de concentração de renda em determinado grupo.

¹⁵ Fonte: Informativo com estatísticas econômico-orçamentárias – **Anexo 3.546/2021-5** (evento 97).

¹⁶ Em 19/6/2020, a expectativa mais otimista para o PIB de 2020 era de -3,83% e a mais pessimista era de -11,00%, enquanto a mediana era de -6.50% (Relatório Focus do Bacen).

¹⁷ Em 2020, o NATR/TCE-ES elaborou informes econômicos com variáveis de alta frequência que subsidiaram os Boletins Extraordinários publicados no site do TCE-ES. Neles, pôde-se observar a recuperação em “V” de diversos setores da economia, atingindo níveis pré-pandemia.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaid, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

Proc. TC 2.739/2021

- A desvalorização do real e o conseqüente aumento dos custos dos insumos empresariais e a escalada dos preços internos dos alimentos repercutiram em expectativas maiores da inflação, acima do centro da meta (4%), mas dentro do limite estabelecido pelo Conselho Monetário Nacional, entre 2,5% e 5,5%.
- ❖ Mais informações no **Apêndice 79/2021-1** (evento 82).

Economia Mundial:

- A economia mundial, já enfraquecida em 2019¹⁸, teve o cenário agravado com a pandemia¹⁹.
- Os países proveram pacotes de estímulo fiscal e de apoio às empresas e adotaram políticas monetárias extremamente expansionistas, o que ajudou evitar os cenários mais pessimistas e possibilitar uma recuperação rápida da atividade econômica após as fortíssimas quedas em março e abril.
- O comércio exterior do Brasil em 2020 seguiu a dinâmica de recuperação dos países parceiros: 34% do total exportado teve a China como destino, equivalente a 3,3 vezes o valor exportado para os EUA.
- As exportações brasileiras (US\$ 209,9 bilhões) caíram 6,1% e as importações (US\$ 158,9 bilhões) caíram 9,7%, provocando um superávit (US\$ 51,0 bilhões) na balança comercial e aumento de 7,0% em relação a 2019, e a corrente de comércio²⁰ (US\$ 368,8 bilhões) registrou queda de 7,7%.
- O petróleo, importante *commodity* para o Espírito Santo, finalizou 2020 com o preço *brent*²¹ em US\$ 51,80 o barril (-21,5% em relação a 2019: US\$ 66,00)²².
- ❖ Mais informações no **Apêndice 80/2021-3** (evento 83).

¹⁸ Em 2019, o crescimento da economia global recuou para 2,8%.

¹⁹ O FMI estimou uma queda do PIB mundial de -3,5% em 2020, ante uma previsão anterior pré-crise de aumento de +3,3%.

²⁰ Soma das importações e exportações.

²¹ Brent e WTI (*West Texas Intermediate*) são variedades de petróleo no mercado mundial. Brent é o petróleo do tipo leve com pouco enxofre. WTI é um grau de petróleo mais denso. A qualidade do WTI é maior que a do Brent.

²² O petróleo dos Estados Unidos (WTI) concluiu as operações a US\$ 48,52 o barril, redução de 20,5% em relação ao valor de referência do fim do ano 2019 (US\$ 61,06).



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaid, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



Economia nacional:

- Após um primeiro semestre devastador, quando a pandemia levou ao fechamento dos negócios, à brutal redução da mobilidade e a uma grande saída de capitais do país, o cenário mudou ao longo do segundo semestre de 2020, com forte alta do PIB no terceiro trimestre.
 - O ano de 2020 fechou com uma expressiva queda do PIB (-4,1%) devido à crise provocada pela pandemia da Covid-19. A queda é, no entanto, bem menor que as projeções (-11,0%) divulgadas no segundo trimestre, ponto mais grave da crise.
 - A inflação pelo IPCA fechou o ano em 4,52%, acima do esperado inicialmente (3,61%).
 - A taxa Selic terminou o ano em sua mínima histórica, em 2,00% a.a., após ter iniciado 2020 em 4,50%.
 - A taxa de desemprego em 2020 atingiu o maior valor (14,6%) no trimestre terminado em setembro e chegou ao fim do ano em 13,9%, após fechar o ano de 2019 com o melhor resultado nos últimos quatro anos (11,0%).
 - As contas públicas do país, que já estavam em uma situação preocupante antes da pandemia, pioraram ainda mais, diante do elevado custo fiscal para combater os efeitos da Covid-19.
 - A dívida bruta do setor público brasileiro (governos federal, estadual, municipais e empresas estatais) atingiu R\$ 6,6 trilhões em 2020 (89,2% do PIB do país), um avanço em relação a 2019 (R\$ 5,5 trilhões ou 74,3% do PIB). O ano de 2020 deixa uma herança ainda maior de fragilidade fiscal, tornando a trajetória para a dívida nos próximos anos ainda mais incerta.
- ❖ Mais informações no **Apêndice 81/2021-8** (evento 84).





TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

Proc. TC 2.739/2021

Economia capixaba:

- O nível de atividade econômica no Espírito Santo sofreu queda maior que a do Brasil (-4,1%) em 2020, segundo projeções: -5,1%, -4,4% e -4,31%²³.
- O setor Serviços foi o que mais sentiu (-7,4%). A Indústria geral acompanhou o movimento de queda no ano (-13,9%). O Comércio Varejista Ampliado cresceu (+4,0%), mas abaixo do que era observado anteriormente (+5,0%)²⁴.
- No setor agrícola capixaba, sete dos dez principais produtos apresentaram aumento de produção: café arábica (+51,0%), banana (+1,5%), mamão (+8,8%), pimenta-do-reino (+7,9%), cana-de-açúcar (+0,8%), cacau (+2,0%) e coco (+0,7%). Por sua vez, café-conilon (-12,2%), tomate (-8,5%) e abacaxi (-16,3%) registraram retração.
- O Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) na Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV) atingiu +5,2% em 2020, impulsionado, principalmente, pelo grupo *Alimentação e bebidas* (+18,4%).
- Em 2020, a pandemia de Covid-19 impactou negativamente o comércio exterior capixaba, principalmente pelo lado das exportações. O saldo comercial foi negativo (déficit) em US\$ 1,1 bilhão (queda de 143,5% em relação a 2019), com as exportações diminuindo para US\$ 5,13 bilhões (- 41,7%) e as importações recuando 0,7% (US\$ 6,23 bilhões). A corrente de comércio²⁵ alcançou US\$ 11,4 bilhões (-24,6% em relação a 2019).
- A Agropecuária foi a única atividade econômica do Espírito Santo que registrou crescimento das exportações em 2020 (alta de 9,0% frente a 2019).
- O minério continua como o principal produto de exportação do Espírito Santo: 23% do valor das exportações em 2020.

²³ Respectivamente: Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN), Indicador de Atividade Econômica (IAE) da Fines e IBCR-ES (indicador mensal de atividade econômica regional do Banco Central relativo ao Espírito Santo).

²⁴ O aumento no Comércio Varejista Ampliado foi puxado por Material de construção (+59,5%) e Hipermercados, supermercados, produtos alimentícios, bebidas e fumo (+9,3%).

²⁵ Corrente de comércio: soma das exportações e importações.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaid, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Proc. TC 2.739/2021

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

- O principal destino das exportações em 2020 foram os Estados Unidos (32%). A principal origem das importações foi a China (22%).
- Em 2020, a produção total de petróleo e gás no Espírito Santo alcançou 104,9 mBoe²⁶, queda pelo quarto ano consecutivo (-13,9% em relação a 2019).
- ❖ Mais informações no **Apêndice 82/2021-2** (evento 85).

Finanças públicas capixabas:

- Em 2020, a receita total (R\$ 18,8 bilhões) caiu em relação a 2019 (-3,6% nominal e -7,8% real) e a despesa total (R\$ 17,7 bilhões) aumentou (+5,2% nominal e +0,7% real), gerando um superávit orçamentário de R\$ 1,1 bilhão.
- A variação mensal da arrecadação de 2020 com o mesmo mês de 2019 mostra a dimensão do impacto da crise provocada pela pandemia do Covid-19: em abril e maio de 2020 as quedas chegaram a -31,2% e -23,8% respectivamente, o que foi revertido e atenuado nos meses seguintes com a ajuda financeira da União e a retomada da economia no segundo semestre.
- O ICMS é o principal componente da receita estadual, sendo responsável por 45,9% da Receita Corrente Líquida em 2020 (R\$ 15,6 bilhões), seguido de “outras transferências correntes” (14,8%).
- A despesa com investimentos alcançou R\$ 1,5 bilhão em 2020, um surpreendente aumento (+39,5%) em relação a 2019. A principal fonte de recursos continua sendo os recursos próprios (77,2% do total investido).
- Nos últimos anos o Governo do Estado obteve resultado primário positivo (superávit).

²⁶ Boe, do *inglês barrel of oil equivalent* (barril de petróleo equivalente), é a unidade básica usada para medir a produção do óleo e do gás. É frequentemente necessário usar milhões ou bilhões de equivalente dos barris de petróleo (mboe ou bboe) ao discutir reservas de petróleo. Os volumes da produção são medidos no boed (equivalente dos barris de petróleo um dia) ou no mboed (milhões do equivalente dos barris de petróleo um dia).



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaid, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Proc. TC 2.739/2021

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

- O Espírito Santo foi o único com nota A nos últimos três anos pela avaliação da Capag²⁷ da Secretaria do Tesouro Nacional, condição corroborada por seus quocientes contábeis do Balanço Patrimonial²⁸.
 - Em 2020, a Dívida Consolidada (bruta) aumentou para 47,40% da Receita Corrente Líquida ajustada (em 2019 era 44,52%). A Dívida Consolidada Líquida caiu pelo segundo ano seguido (9,06% da RCL ajustada).
 - A disponibilidade líquida de caixa do Governo capixaba alcançou 31% da RCL, sendo 11% de recursos não vinculados e 20% de recursos vinculados.
 - O superávit financeiro consolidado para todos os poderes e todas as fontes de recursos foi de R\$ 10,2 bilhões de reais. Desse valor, R\$ 5,1 bilhões são recursos da previdência que não podem ser utilizados para custear as despesas dos Poderes e Órgãos do Estado. A fonte de Recursos Ordinários do Tesouro apresentou superávit financeiro consolidado de R\$ 1,8 bilhão.
 - Em 2020, o resultado atuarial do RPPS consolidado²⁹ apresentou um déficit atuarial da ordem de - R\$ 27,0 bilhões, resultante do superávit atuarial do Fundo Previdenciário (+ R\$ 2,5 bilhões) e do déficit atuarial do Fundo Financeiro (- R\$ 29,5 bilhões). O resultado atuarial do Fundo de Proteção Social dos Militares não está contemplado no ES-Previdência e alcançou o déficit atuarial de - R\$ 9,5 bilhões em 2020.
- ❖ Mais informações no **Apêndice 83/2021-7** (evento 86).

3 BALANÇO GERAL DO ESTADO

O objetivo desta seção é apresentar os resultados e as conclusões da auditoria financeira do Balanço Geral do Estado (BGE), referente ao exercício de 2020, realizada nos autos do proc. TC 4.240/2020 que visou verificar se as demonstrações contábeis consolidadas do estado do Espírito Santo refletem, em todos os aspectos relevantes, a situação

²⁷ A nota é atribuída com base em três indicadores: endividamento, poupança corrente e índice de liquidez.

²⁸ Mais informações no **Apêndice 84/2021-1** (evento 87).

²⁹ ES-Previdência = Fundo Financeiro + Fundo Previdenciário.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913

**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Proc. TC 2.739/2021

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

patrimonial em 31/12/2020 e os resultados financeiro, patrimonial e orçamentário do exercício.

As constatações se referem somente ao aspecto contábil das transações e dos saldos auditados e relatados. As análises sobre os aspectos da conformidade fiscal e orçamentária constam na seção 4 do desta instrução técnica conclusiva.

3.1 RELATÓRIO DE AUDITORIA DO BALANÇO GERAL DO ESTADO DE 2020

3.1.1 Opinião

Em cumprimento ao inciso I do art. 71 da Constituição Estadual e ao inciso II do art. 1º da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (LC Estadual 621/2012) c/c o art. 118 do Regimento Interno deste Tribunal de Contas (RITCEES), foram examinadas as Demonstrações Contábeis Consolidadas do Estado do Espírito Santo relativas ao exercício de 2020.

Tais demonstrações integram a PCA do governador e contemplam a execução e a análise dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social. São compostas pelos Balanços Patrimonial, Orçamentário e Financeiro e pelas Demonstrações das Variações Patrimoniais, dos Fluxos de Caixa e das Mutações no Patrimônio Líquido, e suas respectivas Notas Explicativas, as quais têm por base exclusivamente os atos e fatos registrados no Sistema Integrado de Gestão das Finanças Públicas do Espírito Santo (Sigefes) pelos órgãos, entidades e fundos da Administração Pública Estadual.

Com base nos procedimentos realizados e nas evidências obtidas na auditoria, conclui-se que, exceto pelos efeitos dos assuntos descritos na [subseção 3.1.2](#), “Base para a opinião”, não há conhecimento de nenhum fato que nos leve a acreditar que as demonstrações contábeis retromencionadas não representem adequadamente, em todos os seus aspectos relevantes, a situação patrimonial consolidada do Estado em 31/12/2020 e os resultados orçamentário, financeiro e patrimonial consolidados do exercício de 2020.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913

**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

Proc. TC 2.739/2021

3.1.2 Base para opinião

A auditoria foi conduzida de acordo com as Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP), expedidas conjuntamente pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON) e o Instituto Rui Barbosa (IRB)³⁰, convergentes com as Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) emanadas pela *International Organization of Supreme Audit Institutions* (INTOSAI) e, no que for aplicável, com o manual de auditoria de conformidade e demais pronunciamentos profissionais do TCEES e o manual de auditoria financeira do Tribunal de Contas da União (TCU).

As responsabilidades do Tribunal de Contas, em conformidade com tais normas, estão descritas na [subseção 3.1.4](#) deste relatório. A equipe de auditoria é independente em relação às informações divulgadas no Balanço Geral do Estado, integrante da PCA do governador do estado do Espírito Santo, de acordo com os princípios éticos relevantes previstos nas normas de auditoria, e cumpre com as demais responsabilidades éticas de acordo com essas normas.

A opinião foi fundamentada em oito distorções identificadas ao longo da auditoria. Algumas constatações são recorrentes, ou seja, já haviam sido identificadas nos últimos anos. As distorções quantificáveis totalizam o montante estimado de R\$ 774 milhões.

A seguir, são descritas as distorções relevantes que motivaram a opinião:

- Subavaliação do passivo, em valor estimado de R\$ 606 milhões, em razão da ausência do reconhecimento da provisão de ações judiciais relativos aos precatórios da trimestralidade ([subseção 3.2.1](#));
- Subavaliação do ativo, no montante de R\$ 58 milhões, decorrente de diferença na apuração da equivalência patrimonial de participação do estado na empresa Banestes ([subseção 3.2.2](#));

³⁰ Resolução TC313, de 19 de dezembro de 2017, Adota como norma de auditoria do TCEES as Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP), expedidas conjuntamente pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON) e o Instituto Rui Barbosa (IRB).



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

Proc. TC 2.739/2021

- Subavaliação do passivo em valor estimado de R\$ 110 milhões em virtude de divergência nos registros das provisões matemáticas previdenciárias do fundo financeiro ([subseção 3.2.3](#));
- Distorções no ativo em virtude de registros de créditos a receber que não satisfazem a definição de ativo, em valor não estimado ([subseção 3.2.4](#));
- Distorções no ativo em virtude da ausência de reconhecimento, mensuração e evidenciação dos créditos tributários a receber por competência, em valor não estimado ([subseção 3.2.5](#));
- Distorções no passivo em virtude da ausência de reconhecimento, mensuração e evidenciação por competência, em valor não estimado ([subseção 3.2.6](#));
- Ausência de reconhecimento de depreciação de bens imóveis ([subseção 3.2.7](#));
- Incompletude das Notas Explicativas ([subseção 3.2.8](#)).

Vale ressaltar que, tendo em vista as limitações inerentes aos projetos estruturantes e a outras registradas no proc. TC 4.240/2020, houve um baixo alcance na execução dos procedimentos de auditoria, consistindo basicamente de indagações, análises horizontal e vertical, conciliações de saldos, exame de registros, correlação e recálculos. Nesse sentido, o presente trabalho resultou em asseguarção limitada.

3.1.3 Responsabilidades da Administração e da Governança pelas demonstrações contábeis

A Secretaria de Estado da Fazenda (Sefaz) é o órgão central do sistema fazendário,³¹ em seus aspectos financeiro, contábil e tributário, e tem como âmbito de ação: a avaliação permanente da economia Estadual visando a formulação e execução das políticas econômica, tributária, fiscal, financeira e contábil. Na competência de órgão central de contabilidade do Estado³², a Sefaz é responsável pela elaboração e adequada apresentação das Demonstrações Contábeis que integram o Balanço Geral Consolidado do Estado, de acordo com a Lei 4.320/1964, a Lei Complementar 101/2000 e as demais

³¹ Art 1º da Lei Complementar Estadual 225/2002.

³² §1º do art. 182 do Código Financeiro Estadual (Lei Estadual 2.583/1971).



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaid, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913

**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Proc. TC 2.739/2021

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

normas aplicáveis à contabilidade. Nessa condição, a Secretaria também é responsável pelos controles internos necessários à elaboração de demonstrações contábeis livres de distorção relevante³³, independentemente se causada por fraude ou erro.

A responsabilidade pela publicação das Demonstrações Contábeis consolidadas do Estado compete à Secretaria de Estado de Controle e Transparência (Secont) conforme as disposições estabelecidas na Lei Estadual 5.281/1996.

3.1.4 Responsabilidades do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo pela Auditoria do BGE

De acordo com o art. 71, inciso I, da Constituição Estadual e o art. 1º, inciso II, da Lei Orgânica do TCEES (LC Estadual 621/2012) c/c o art. 118 do Regimento Interno deste Tribunal de Contas (RITCEES), compete ao Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo apreciar as contas prestadas anualmente pelo governador do estado, com a emissão de parecer prévio no prazo de sessenta dias a contar do seu recebimento.

No que se refere à auditoria do Balanço Geral do Estado, os objetivos são obter segurança razoável de que as Demonstrações Financeiras, tomadas em conjunto, estão livres de distorção relevante, independentemente se causada por fraude ou erro, e emitir relatório de auditoria contendo a opinião. Segurança razoável significa um alto nível de assecuração, mas não uma garantia de que a auditoria realizada de acordo com as normas brasileiras e internacionais de auditoria sempre detectam as eventuais distorções relevantes existentes. As distorções podem ser decorrentes de fraude ou erro e são consideradas relevantes quando, individualmente ou em conjunto, possam influenciar, dentro de uma perspectiva razoável, as decisões econômicas dos usuários tomadas com

³³ A Lei Complementar Estadual 225/2002 definiu a estrutura organizacional básica da Sefaz, em especial o art.26 dispôs sobre a sua jurisdição no âmbito do planejamento, supervisão, orientação, controle e avaliação das atividades relacionadas com a administração dos Sistemas Financeiro e Contábil do Estado. O art.32 destacou a jurisdição quanto ao adequado encerramento do exercício e a elaboração do Balanço Geral do Estado e o Art. 33 apresentou a jurisdição quanto a execução das atividades de controle e orientação a todas as unidades usuárias do sistema de contabilidade sobre a aplicação da legislação, normas e procedimentos relativos à execução orçamentária, financeira, patrimonial e de contabilidade do Estado; a articulação com os órgãos de controle interno dos Poderes e Órgãos Estaduais.



+55 27 3334-7600

www.tcees.tc.br

@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913

**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Proc. TC 2.739/2021

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

base nas referidas demonstrações financeiras. No entanto, as limitações desta auditoria, identificadas no proc. TC 4.240/2020, reduziram a opinião a uma asseguuração limitada.

No curso da auditoria realizada, de acordo com as normas brasileiras e internacionais, a equipe de auditores exerceu julgamento profissional e manteve a independência e o ceticismo profissional ao longo da auditoria e comunicou-se com os responsáveis pela elaboração das demonstrações financeiras a respeito, entre outros aspectos, da época da auditoria e das constatações significativas de auditoria, inclusive as eventuais deficiências identificadas nos controles internos.

3.2 FUNDAMENTAÇÃO TÉCNICA DETALHADA

Durante uma auditoria de demonstrações financeiras, podem ser detectadas distorções que alterem a compreensão da posição patrimonial ao final do período. Entende-se como distorção³⁴ a diferença entre o valor divulgado, classificação, apresentação ou divulgação de um item nas demonstrações contábeis e o que é requerido para que o item esteja de acordo com a estrutura de relatório financeiro aplicável. A seguir, destaca-se a fundamentação técnica detalhada das distorções identificadas:

3.2.1 Subavaliação do passivo, em valor estimado de R\$ 606 milhões, em razão da ausência do reconhecimento da provisão de ações judiciais relativos aos precatórios da trimestralidade

A Portaria PGE 16R/2019 estabeleceu os critérios e procedimentos a serem observados na prestação de informações sobre ações ajuizadas contra o Estado, suas autarquias e fundações públicas, que possam representar riscos fiscais, incluindo os critérios para a classificação das ações quanto a probabilidade de perda em “risco provável”, “risco possível” e “risco remoto”, utilizados para fins de registro contábil.

³⁴ ISSAI 1450/ NBCTA 450 (R1)



+55 27 3334-7600

www.tcees.tc.br

@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913

**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

Proc. TC 2.739/2021

Conforme consta em Nota Explicativa do BGE 2020, item 47.1, a Procuradoria Geral do Estado (PGE), mediante os critérios dessa Portaria classificou as ações judiciais relativas aos precatórios da trimestralidade como de “**risco provável de perda**”.

Não obstante a classificação da PGE, o Estado evidenciou no BGE 2020 os processos relativos aos precatórios da trimestralidade como passivo contingente (item 47.4 da Nota Explicativa) no valor total de R\$ 606.864.773,71, por não considerar confiável a estimativa do valor da obrigação para o seu provisionamento, mantendo, assim, o mesmo procedimento adotado no exercício de 2019.

Instada a se manifestar, a Sefaz declarou que em 2021 efetuou o provisionamento no Passivo Patrimonial do Estado dessas referidas ações judiciais, através da nota patrimonial 2021NP00472 (Unidade Gestora 800102 – Encargos Gerais – Sefaz), conforme proc. E-DOCS 2020-SHQ9P.

Em consulta ao Sigefes, verificou-se o efetivo registro da provisão relativa aos precatórios da trimestralidade, através da nota patrimonial nº 2021NP00472, emitida em 29/03/2021, no montante total de R\$ 606.864.863,70, correspondente à uma estimativa de 3% sobre os valores nominais mais atualização monetária até 31/12/2019.

Nesse sentido, embora o BGE do exercício de 2020 tenha apresentado uma subavaliação passiva no valor estimado de R\$ 606.864.773,71, torna-se injustificável o encaminhamento de qualquer proposição de recomendação, tendo em vista o registro no passivo patrimonial do Estado em 2021, em conformidade com a NCB TSP 03.

3.2.2 Subavaliação do ativo, no montante de R\$ 58 milhões, decorrente de diferença na apuração da equivalência patrimonial de participação do Estado na empresa Banestes.

Com base na memória de cálculo do método de equivalência patrimonial - MEP e do Balancete Patrimonial da empresa Banestes, encaminhados pela Subgerência de Encargos Gerais – Sefaz, em 04/01/2021, verificou-se uma subavaliação do ativo



+55 27 3334-7600

www.tcees.tc.br

@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913

**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

Proc. TC 2.739/2021

decorrente da inadequação do cálculo de equivalência patrimonial do banco Banestes, apresentando uma distorção de R\$ 58.351.492,14.

Instada a se manifestar, a Subsecretaria do Tesouro Estadual reconheceu a existência da distorção apontada, como também informou que efetuou o ajuste contábil correspondente por meio da Nota Patrimonial 2021NP00351, emitida em 05/03/2021.

Em consulta ao sistema Sigefes, verificou-se a realização do referido ajuste. Contudo, o acerto contábil realizado no exercício corrente não afasta a distorção evidenciada no BGE do exercício de 2020, porém, entende-se desnecessária a proposição de qualquer recomendação.

3.2.3 Subavaliação do passivo em valor estimado de R\$ 110 milhões em virtude de divergência nos registros das provisões matemáticas previdenciárias do Fundo Financeiro

A equipe de auditoria não possui especialista em atuária para asseguar quanto às premissas e os cálculos da avaliação do atuário da provisão matemática previdenciária, o que configurou uma limitação à auditoria. Em razão disso não é possível afirmar quanto à integralidade e a exatidão da provisão. Assim, o exame se restringiu à verificação da consistência dos registros contábeis com o parecer do atuário.

Efetuada o exame, verificou-se divergência entre a avaliação atuarial do exercício de 2020 e a contabilidade do IPAJM refletida no Balanço Geral do Estado, quando da consolidação das contas, no montante de R\$ 110.773.218 nas provisões matemáticas de benefícios concedidos do Plano Financeiro. Essa divergência encontra-se na conta contábil 2.2.7.2.1.01.07 – Cobertura de Insuficiência Financeira dos benefícios concedidos.

Trata-se de conta redutora do passivo que, de acordo com a avaliação atuarial, deveria apresentar saldo de R\$ 22.685.317.204. Contudo, nos demonstrativos contábeis do IPAJM e na consolidação do Estado é apresentado o saldo de R\$ 22.796.090.422. Assim, a conta redutora do passivo, de natureza devedora, está superavaliada, o que resulta na



+55 27 3334-7600

www.tcees.tc.br

@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913

**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

Proc. TC 2.739/2021

subavaliação do passivo das provisões matemáticas previdenciárias, de natureza credora, em R\$ 110.773.218.

Questionado, o IPAJM informou que a diferença apontada está relacionada às disponibilidades do fundo e que a opção por incluir o valor do ativo do plano na conta redutora do passivo se deve ao fato de que caso a opção do registro fosse pelo valor representado no Demonstrativo de Resultados de Avaliação Patrimonial - DEMAAT, “o registro nas contas de provisão matemática estaria inferiores ao realmente apurado no balanço atuarial e, conseqüentemente, o resultado patrimonial seria afetado pela dedução duplicada das disponibilidades, ou seja, registra-se um passivo deduzido das disponibilidades e ainda há o registro no ativo das mesmas disponibilidades.”

Analisando a resposta do IPAJM, verificou-se que a divergência entre o registro contábil e a avaliação atuarial está realmente relacionada às disponibilidades do Fundo Financeiro – UG 600210, cuja soma das contas “Caixa e Equivalentes de Caixa” e “Investimentos e Aplicações Financeiras de Curto Prazo” correspondem exatamente ao valor de R\$ 110.773.218. Contudo, o ativo do plano não deve compor a conta redutora das provisões matemáticas previdenciárias, uma vez que essas provisões devem ser deduzidas tão somente das contribuições futuras e dos aportes futuros, ambos também a valor presente.

Vale destacar que o Núcleo de Controle Externo de Fiscalização de Pessoal e Previdência deste Tribunal (NPPREV) realizou fiscalização (proc. TC nº 757/2021) com o objetivo de acompanhar a gestão previdenciária do Estado e assim subsidiar a análise e apreciação das contas do governador do exercício de 2020. Nesse sentido torna-se desnecessário o registro de qualquer proposição no bojo desta [seção 3](#) (Balanço Geral do Estado), uma vez que os encaminhamentos serão processados pelo NPPREV, ao qual compete fiscalizar e acompanhar a gestão atuarial e previdenciária.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913

**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

Proc. TC 2.739/2021

3.2.4 Distorções no ativo em virtude de registros de créditos a receber que não satisfazem a definição de Ativo, em valor não estimado

A auditoria identificou o reconhecimento de créditos a receber cuja expectativa de geração de benefícios econômicos pode ser considerada nula, tendo em vista a prescrição. São registros referentes à conta Financiamentos Concedidos – Fundap (121110302), que apresenta créditos vencidos há mais de vinte anos, e à conta Dívida Ativa Tributária (121110400), com créditos vencidos há mais de cinquenta anos.

Esses créditos recebem o mesmo tratamento contábil dos demais créditos vencidos em período mais recente, sem qualquer diferenciação quanto à capacidade de recuperação econômico-financeira, em desacordo com os critérios estabelecidos para o reconhecimento de ativo, dispostos no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) 8ª Edição (item 2.1.2, Parte II) e na Norma Brasileira de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - NBC TSP Estrutura Conceitual (itens 5.6 a 5.13).

Essa distorção também foi identificada nas demonstrações financeiras do exercício de 2019, tendo sido objeto de recomendação no Parecer Prévio TC 72/2020 – Plenário, relativo a PCA do governador do estado – exercício 2019, item 1.3.1.

Instada a se manifestar, a Gerência de Encargos Gerais e Regularidade Fiscal da Sefaz declarou que no início de 2020 foi publicada a Portaria Conjunta Sefaz/PGE Nº 001-S, de 14 de janeiro de 2020, que instituiu o grupo de trabalho para a elaboração e apresentação de proposta de regulamentação dos critérios de classificação para o reconhecimento e mensuração dos créditos a receber oriundos da receita tributária (GT - CRED).

Informou também que o GT-CRED apresentou recentemente uma minuta final de decreto, com redação sugerida para o tema. No entanto, para atendimento aos critérios sugeridos, colocou como condição a ser atendida a transferência de responsabilidade da Sefaz para a Procuradoria Geral do Estado, referente às atividades de controle da dívida ativa do Estado, uma vez que o sistema atual de dívida ativa está em processo de migração de plataforma de base de dados.



+55 27 3334-7600

www.tcees.tc.br

@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913

**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Proc. TC 2.739/2021

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

Diante do exposto, verifica-se que estão sendo adotadas medidas para a regularização dos registros contábeis de créditos a receber. Contudo, os esclarecimentos não afastam a distorção identificada no BGE de 2020. Nesse sentido, entende-se necessário propor a seguinte **recomendação**:

Que a Sefaz, no exercício de sua competência de órgão central do sistema de contabilidade Estadual, em conformidade com os preceitos da NBC TSP Estrutura Conceitual (itens 3.10 a 3.16 e 5.6 a 5.13), e do MCASP 8ª Edição (itens 2.1.1 e 2.1.2), prossiga na adoção dos procedimentos necessários para normatizar os critérios de classificação para o reconhecimento e mensuração dos créditos a receber oriundos de financiamentos concedidos do Fundap, e dos créditos tributários, em especial os inscritos em dívida ativa, considerando os diferentes potenciais de recuperabilidade, a fim de que os registros contábeis desses ativos e o correspondente ajuste para perdas espelhem a real possibilidade de recuperação econômico-financeira dos créditos.

3.2.5 Distorções no ativo em virtude da ausência de reconhecimento, mensuração e evidenciação dos créditos tributários a receber por competência, em valor não estimado

A auditoria identificou que não houve registro por competência das arrecadações referentes aos créditos tributários a receber oriundos de receitas tributárias de ICMS, em desacordo com a Estrutura Conceitual aplicada à Contabilidade do Setor Público – NBC TSP, Capítulo 1, item 1.1, segundo a qual os Relatórios Contábeis de Propósito Geral das Entidades do Setor Público, que abrangem as demonstrações contábeis, incluindo as suas Notas Explicativas, devem ser elaborados com base no regime de competência.

Ressalta-se ainda que, de acordo com a IN TC 36/2016, item 1 do Anexo Único, o prazo-limite para preparação de sistemas e outras providências de implantação no que concerne à mensuração e evidenciação de tais créditos se deu em 31/12/2016, enquanto que a obrigatoriedade dos registros contábeis ocorreu em 01/01/2017.



+55 27 3334-7600

www.tcees.tc.br

@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

Proc. TC 2.739/2021

É importante ressaltar que essa distorção é um achado recorrente nas auditorias financeiras do BGE realizadas pelo TCEES, tendo sido objeto de recomendação no Parecer Prévio TC 72/2020 – Plenário, relativo à PCA do governador do estado – exercício 2019, item 1.3.5.

Instada a se manifestar, a Gerência de Encargos Gerais e Regularidade Fiscal da Sefaz declarou que a partir de meados do exercício de 2020 iniciaram-se os registros de inscrições, cancelamentos e outras transferências de ativos, exceto quanto aos autos de infração, restando pendente que se procedam adequações no setor competente relativas à extração de dados para contabilização do SIT.

Também mencionou o projeto nº 42, o qual objetiva a extração de dados com maior riqueza de informações a respeito da movimentação da dívida ativa e demais créditos a receber, bem como o fato da Sefaz, através dos setores competentes, depender da extração de todas as informações dos sistemas de receita, principalmente do SIT.

Em que pese a declaração prestada, observa-se que o reconhecimento e evidenciação dos créditos tributários, por competência, ainda se encontra na dependência de ajustes no sistema informatizado, bem como da extração de informações pelos setores competentes. Diante do exposto, entende-se pertinente propor a seguinte **recomendação:**

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



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



3.2.6 Distorções no passivo em virtude da ausência de reconhecimento, mensuração e evidenciação das obrigações por competência, em valor não estimado

A auditoria identificou que não houve o reconhecimento, mensuração e evidenciação das obrigações por competência decorrentes de benefícios a empregados, obrigações com fornecedores e demais obrigações a seguir destacadas:

- a) Ausência dos registros de apropriações mensais por competência, referentes aos encargos com 13º salário e férias no exercício de 2020, nas unidades gestoras do Poder Executivo;
- b) Ausência de registros mensais por competência das Obrigações relativas à Transferência a Instituições Privadas (conta contábil 2.1.8.9.1.06.01) e a Valores a repassar ao Fundeb – ICMS Estado (conta contábil 2.1.8.9.1.15.01);
- c) Registros fora da data de ocorrência do fato gerador relativos a serviços de terceiros de locações de mão de obra e outros serviços na conta de fornecedores e contas a pagar.

O reconhecimento de passivos pelo regime de competência consiste em incorporar no Balanço Patrimonial uma obrigação presente expressa em valores, derivada de evento passado, cujo efeito deve ser registrado e evidenciado uma vez ocorrido o seu adimplemento (fato gerador), independente de quando efetivamente sairá recursos da entidade.

É importante destacar que registrar uma obrigação pelo regime de competência consiste em desvincular, totalmente, a ocorrência do fato gerador da execução orçamentária. Isso significa dizer que uma obrigação a pagar deve ser reconhecida e evidenciada independente de ter havido o empenho e/ou a liquidação do crédito orçamentário.

Ademais a Instrução Normativa TC 036/2016, de 23 de fevereiro de 2016, que dispõe sobre os prazos-limite de adoção dos procedimentos contábeis patrimoniais aplicados ao Estado e aos municípios, estabelece nos itens 13 e 14 que o prazo para o Estado



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Proc. TC 2.739/2021

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

reconhecer, mensurar e evidenciar as obrigações com Fornecedores e as Demais Obrigações pelo regime de competência deveria ser imediato. E no item 11, fixou a obrigatoriedade para adequação a partir de 01/01/2017 para o reconhecimento, mensuração e evidenciação das obrigações por competência decorrentes de benefícios a empregados.

Questionada, a Sefaz esclareceu que, desde 2016, está trabalhando na criação dos relatórios de apropriação de férias e 13º Salário e que elaborou a Nota Técnica/001/2016/SUNOP/SECOG com a finalidade de orientar acerca da criação de relatórios analíticos e sintéticos para geração de informações necessárias à contabilização das apropriações por competência.

Informou também que os trabalhos envolvem a participação da Prodest, Seger e Sefaz. A Prodest, responsável pela criação dos relatórios e cálculos das apropriações a partir dos critérios adotados em folhas de pagamento; a Seger, pela supervisão do sistema SIARHES; e a Sefaz, pela análise e conferência dos cálculos para apresentar sugestões legais e evidenciar inconsistências, com vistas a futura homologação dos relatórios.

Destacou que, foi elaborado um cronograma para a correção das inconsistências levantadas pela Sefaz, mas alega que devido às dificuldades advindas dos reflexos da pandemia em 2020, não foi possível cumpri-lo e, em janeiro do corrente ano, foi pactuado novo cronograma com previsão para o próximo mês de junho da correção das inconsistências e homologação dos relatórios que possibilitem a orientação de registro dos órgãos do Estado até o final de 2021.

Em relação aos registros fora da data de ocorrência do fato gerador relativos a serviços de terceiros de locações de mão de obra e outros serviços na conta de fornecedores e contas a pagar, a Sefaz se manifestou somente quanto à funcionalidade do Sigefes, declarando que o sistema está adequado para o registro da fase “em liquidação” da execução orçamentária. Destacou também que o sistema está plenamente configurado para reconhecer toda e qualquer despesa pelo regime de competência.



+55 27 3334-7600

www.tcees.tc.br

@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaid, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913

**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Proc. TC 2.739/2021

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

No que se refere aos registros mensais por competência das Obrigações relativas à Transferência a Instituições Privadas e a Valores a repassar ao Fundeb – ICMS Estado, a Sefaz limitou-se a destacar que, em regra geral, o ICMS no Estado do Espírito Santo, ou é recolhido antes da Declaração, por parte do contribuinte, ou de forma concomitante com a Declaração (em se tratando de contribuintes inscritos no Simples Nacional) e, citou a IPC 02³⁵, segundo a qual nos casos em que o recolhimento do ICMS ocorrer antes da Declaração, o reconhecimento da VPA deve ser concomitante com a arrecadação (regime de caixa), conforme se depreende do “Fluxo VII – ICMS”.

Diante dos comentários apresentados, verifica-se que em relação a apropriação por competência de 13º Salário e férias, a Sefaz tem demonstrado esforço em corrigir a falha apontada pelo Tribunal em anos anteriores. Entretanto, a correção definitiva da distorção, conforme novo cronograma pactuado, somente será possível ao final de 2021.

Referente aos registros fora da data de ocorrência do fato gerador relativos a serviços de terceiros de locações de mão de obra e outros serviços na conta de fornecedores e contas a pagar, a Sefaz esclareceu que o sistema Sigefes está adequado para o registro da fase “em liquidação” da execução orçamentária e que está plenamente configurado para reconhecer toda e qualquer despesa pelo regime de competência. Porém, não elidiu a questão central, ou seja, a não contabilização com base no fato gerador das despesas dos serviços de terceiros, qual seja, a efetiva prestação do serviço, que independe da execução orçamentária.

Verifica-se ainda que a Sefaz ao destacar o fluxo de reconhecimento dos créditos tributários referentes ao ICMS, não traz esclarecimentos pertinentes à ausência de registros mensais por competência das obrigações relativas à Transferência a Instituições Privadas e a Valores a repassar ao Fundeb – ICMS Estado. Diante do exposto, entende-se pertinente propor a seguinte **recomendação**:

³⁵ Instrução de Procedimentos Contábeis da Secretaria do Tesouro Nacional que trata do reconhecimento dos créditos tributários pelo Regime de Competência



+55 27 3334-7600

www.tcees.tc.br

@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

Proc. TC 2.739/2021

Que a Sefaz, no exercício de sua competência de órgão central do sistema de contabilidade Estadual, prossiga na adoção dos procedimentos de controles internos para assegurar que as apropriações por competência de 13º Salário e férias, bem como adote os procedimentos necessários para reconhecimento e mensuração das obrigações com fornecedores e demais Obrigações por competência, conforme dispõe a Estrutura Conceitual aplicada à Contabilidade do Setor Público – NBC TSP EC, Capítulo 1, item 1.1; c/c inciso II do art. 50 da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (Lei Complementar, de 4 de maio de 2000) e item 4.5, Parte I, MCASP 8ª Edição, bem como aos itens 11, 13 e 14 do Anexo Único da IN TC 36/2016.

3.2.7 Ausência de reconhecimento de depreciação de bens imóveis

Da consulta ao Sigefes, nos saldos da conta 1.2.3.8.1.02.00 (depreciação acumulada - bens imóveis) no encerramento do exercício de 2020, constatou-se que as Unidades Gestoras do Poder Executivo, apesar de possuírem bens imóveis em seu patrimônio ao longo do exercício auditado, não efetuaram lançamentos reconhecendo a respectiva depreciação.

Tabela 1 - Amostra de registro de bens imóveis nas Unidades Gestoras do Poder Executivo

| UG | SIGLA | Bens Imóveis - R\$ | Depreciação |
|--------|----------|--------------------|-------------|
| 310101 | SEAG | 356.609.869,01 | 0,00 |
| 350201 | DERES | 3.128.106.847,24 | 0,00 |
| 360101 | SEDURB | 41.146.736,93 | 0,00 |
| 390101 | SESPORT | 211.990.618,38 | 0,00 |
| 420101 | SEDU | 1.238.165.986,56 | 0,00 |
| 440101 | SESA | 433.483.871,70 | 0,00 |
| 440901 | FES | 64.991.414,00 | 0,00 |
| 450103 | PMES | 161.243.066,15 | 0,00 |
| 450902 | FUNREPOM | 10.267.185,51 | 0,00 |
| 460101 | SEJUS | 539.691.115,91 | 0,00 |
| 480201 | IASSES | 98.465.571,38 | 0,00 |

Fonte: Sistema Integrado de Gestão das Finanças Pública do Espírito Santo – Sigefes

Instada a se manifestar, a Subsecretaria do Tesouro Estadual trouxe esclarecimentos e alegações de que as Unidades Gestoras contam com o Sistema Siga, disponibilizado pela Seger, para controlarem os bens imóveis, uma vez que ele se encontra configurado para



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913

**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Proc. TC 2.739/2021

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

depreciar os bens desde fevereiro de 2020, e que inclusive tanto o Siga quanto o Sigefes possuem parametrização que possibilitam o reconhecimento dos bens imóveis nos âmbitos administrativo e contábil e a análise de conformidade entre os registros.

Quanto aos normativos relativos ao registro de imóveis construídos pelo Poder Executivo estadual, a Subsecretaria informou que desde 2012 há a regulamentação através do Decreto nº 3126-R/2012, o qual em seu art. 133 estabelece regras para os bens construídos pelo Estado, além da depreciação ser normatizada desde 2019 pela Portaria Conjunta Sefaz/Secont/Sege 24/2019.

Apesar de ressaltar a capacidade operacional de ambos os sistemas para efetuar a depreciação e reconhecer o bem imóvel, a Subsecretaria não menciona se houve a adoção de medidas pelos responsáveis das Unidades Gestoras do Poder Executivo estadual para viabilizar o reconhecimento e a mensuração da depreciação que levassem à evidenciação da mesma.

Vale destacar que o Decreto Nº 3440-R de 21/11/2013 atribui à Gerência de Contabilidade Geral do Estado (GECOG) da Secretaria de Estado da Fazenda, dentre outras competências, a de promover a adoção dos procedimentos necessários para atingir os objetivos de convergência aos padrões internacionais de contabilidade aplicada ao setor público, bem como a promoção do fiel cumprimento dos princípios de contabilidade, das normas de contabilidade aplicada ao setor público e das demais normas vigentes que possam impactar as finanças estaduais.

A Seger, conforme a Lei Complementar 312 de 30 de dezembro de 2004, por sua vez, compete planejar, coordenar, controlar e executar as atividades de recursos humanos, folha de pagamento, concessão de vantagens e benefícios, de administração geral e patrimônio.

Assim, é imperioso que a Gerência de Contabilidade Geral do Estado (GECOG) da Secretaria de Estado da Fazenda, em conjunto com a Gerência de Administração Geral e Patrimônio da Secretaria de Estado de Gestão e Recursos Humanos – Seger,



+55 27 3334-7600

www.tcees.tc.br

@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913

**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

Proc. TC 2.739/2021

desenvolvam ações voltadas para o empenho dos responsáveis pelas Unidades Gestoras em executar os procedimentos contábeis da depreciação disponível no sistema de controle patrimonial. Diante do exposto, entende-se pertinente propor a seguinte **recomendação:**

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

3.2.8 Incompletude das Notas Explicativas

A estrutura e o conteúdo das Notas Explicativas elaboradas pela entidade devem observar as disposições da Parte V do MCASP 8ª Edição (em especial o item 8) e das NBC TSP.

A análise das Notas Explicativas integrantes às Demonstrações Contábeis que compõem o BGE 2020 possibilitou concluir pela ausência de informações obrigatórias, assim como deficiências em evidenciações apresentadas, a seguir destacadas:

- a. Ausência de divulgação do valor de cada categoria significativa de receita reconhecida no período, em desacordo com o item 39 da NBC TSP 02, segundo o qual a entidade deve divulgar o valor de cada categoria significativa da receita de transação com contraprestação reconhecida no período, incluindo receitas decorrentes de *royalties*;
- b. Incompletude na evidenciação dos acordos de concessão de serviços públicos, tendo em vista a não divulgação de informações sobre os acordos de concessão de serviços referentes ao Contrato nº 01/98 – Concessão do Sistema Rodovia do Sol e ao Contrato s/nº de concessão para exploração do serviço público de distribuição de gás canalizado, em desacordo com item 32 da NBC TSP 05;
- c. Ausência de referência ao estágio de adequação aos procedimentos contábeis patrimoniais aplicáveis ao Estado (Portaria STN 548, de 24 de setembro de 2015 e



+55 27 3334-7600

www.tcees.tc.br

@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaid, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913

**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Proc. TC 2.739/2021

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

Instrução Normativa TC 36/2016, alterada pela IN 65/2020, de 4 de novembro de 2020), em desacordo com item 150 da NBC TSP 11 (outras divulgações), segundo o qual a entidade deve divulgar a referência à legislação que rege suas operações; e

- d. Ausência de divulgação da política contábil adotada para os custos dos empréstimos, informando se foram lançados como despesa ou se foram contabilizados com parte do custo de ativos qualificáveis, em desacordo com a NBC TSP 14, segundo a qual os custos de empréstimos que são diretamente atribuíveis à aquisição, construção ou produção de ativo devem ser incluídos no custo desse ativo. Esses custos de empréstimos são capitalizados como parte do custo do ativo quando for provável que deles resultem benefícios econômicos futuros ou potencial de serviços para a entidade e que esses custos possam ser mensurados confiavelmente. Outros custos de empréstimos devem ser reconhecidos como despesa no período em que são incorridos.

Instada a se manifestar, a Sefaz declarou que complementou as Notas Explicativas com a inserção do conteúdo dos itens “a”, “c” e “d” no arquivo NOTEXP da PCA do governador, exercício de 2020. Informou também que não houve tempo hábil para a evidenciação dos acordos de concessão de serviços (item “b”) que depende de informações a serem consolidadas pela Agência de Regulação de Serviços Públicos do Espírito Santo – ARSP.

Constatou-se também que a Secretaria de Estado de Controle e Transparência – Secont publicou no Diário Oficial do Poder Executivo, em 4 de maio de 2021, as complementações (itens “a”, “c” e “d”), que passaram a integrar o conteúdo das Notas Explicativas do BGE 2020. Diante do exposto, entende-se pertinente propor a seguinte **recomendação**:

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



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

Proc. TC 2.739/2021

3.3 RESUMO DAS DEMONSTRAÇÕES FINANCEIRAS CONSOLIDADAS DO ESTADO

Conforme mencionado na subseção 3.1.3, a Secretaria de Estado da Fazenda é responsável pela elaboração e adequada apresentação das demonstrações financeiras consolidadas que integram o Balanço Geral Consolidado do Estado. A responsabilidade pela publicação das Demonstrações Contábeis consolidadas do Estado compete a Secretaria de Estado de Controle e Transparência (Secont) em cumprimento às disposições estabelecidas na Lei Estadual 5.281/1996.

No **Apêndice 85/2021-6** (evento 88) estão resumidas as demonstrações contábeis consolidadas do Estado referentes ao exercício de 2020, objetivando facilitar o entendimento das distorções e demais aspectos apresentados neste relatório.

3.4 CONCLUSÃO SOBRE A ANÁLISE DO BALANÇO GERAL DO ESTADO

A análise do Balanço Geral do Estado (seção 3) apresentou os resultados e as conclusões da auditoria financeira do BGE, referentes ao exercício de 2020, que objetivou verificar se as demonstrações contábeis consolidadas do estado do Espírito Santo refletem, em todos os aspectos relevantes, a situação patrimonial e os resultados financeiro, patrimonial e orçamentário do Estado em 31/12/2020.

Com base nos procedimentos realizados e nas evidências obtidas na auditoria, conclui-se que, exceto pelos efeitos dos assuntos descritos na [subseção 3.1.2](#), “Base para a opinião”, não há conhecimento de nenhum fato que nos leve a acreditar que as demonstrações contábeis acima referidas não representem adequadamente, em todos os seus aspectos relevantes, a situação patrimonial consolidada do estado em 31/12/2020 e os resultados orçamentário, financeiro e patrimonial consolidados do exercício de 2020 ([subseção 3.1.1](#)).



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Proc. TC 2.739/2021

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

Dessa forma, com vistas ao aperfeiçoamento dos registros contábeis e dos controles internos relevantes, afetos às demonstrações contábeis consolidadas do estado do Espírito Santo, foram propostas **recomendações destinadas à Secretaria de Estado da Fazenda - Sefaz (subseções 3.2.4, 3.2.5, 3.2.6, 3.2.7 e 3.2.8) e à Secretaria de Estado de Gestão e Recursos Humanos – Seger (subseção 3.2.7).**

A seguir estão resumidas as principais informações do Balanço Patrimonial Consolidado do Estado:

Tabela 2 - Balanço Patrimonial Consolidado (resumo)

| BALANÇO PATRIMONIAL | | | | | |
|---|---------------|---------------|--|---------------|---------------|
| R\$ milhões | | | | | |
| ATIVO | 2020 | 2019 | PASSIVO | 2020 | 2019 |
| ATIVO CIRCULANTE | 8.032 | 8.401 | PASSIVO CIRCULANTE | 1.601 | 1.545 |
| Caixa e Equivalentes de Caixa | 6.224 | 5.096 | Obrigações Trab, Previd. e Assist. a Curto Prazo | 268 | 253 |
| Créditos a Curto Prazo | 421 | 2.183 | Empréstimos e Financiamentos a CP | 418 | 406 |
| Demais Créditos e Valores de CP | 964 | 749 | Fornecedores e Contas a Pagar a CP | 126 | 125 |
| Investimentos e Aplicações Temporárias a CP | 123 | 125 | Obrigações Fiscais a CP | 34 | 33 |
| Estoques | 294 | 245 | Obrigações de Repartição a Outros Entes | 5 | 3 |
| Ativo Não Circulante Mantido para Venda | 3 | 2 | Provisões a CP | 25 | 15 |
| V.P.D. Pagas Antecipadamente | 4 | 2 | Demais Obrigações a CP | 726 | 709 |
| ATIVO NÃO CIRCULANTE | 24.185 | 20.489 | PASSIVO NÃO CIRCULANTE | 10.603 | 10.739 |
| Ativo Realizável a Longo Prazo | 3.605 | 1.662 | Obrigações Trab, Previd. e Assist. a LP | 137 | 168 |
| Créditos a longo prazo | 3.566 | 1.624 | Empréstimos e Financiamentos de LP | 6.515 | 6.118 |
| Demais créditos e valores a LP | 28 | 28 | Provisões a LP | 3.658 | 4.132 |
| Investimentos e Aplicações Temporárias a LP | 10 | 10 | Obrigações Fiscais a LP | 293 | 321 |
| Investimentos | 10.194 | 9.388 | TOTAL DO PASSIVO | 12.204 | 12.284 |
| Imobilizado | 10.176 | 9.249 | PATRIMÔNIO LÍQUIDO | 20.013 | 16.606 |
| Intangível | 210 | 189 | Patrimônio Social/Capital Social | 241 | 246 |
| TOTAL DO ATIVO | 32.217 | 28.890 | Demais Reservas | 16 | 17 |
| | | | Resultados Acumulados | 19.755 | 16.343 |
| | | | TOTAL DO PASSIVO E DO PL | 32.217 | 28.890 |

Fonte: Diário Oficial do Estado do Espírito Santo, em 31/03/2021



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaid, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913

**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

Proc. TC 2.739/2021

4 CONFORMIDADE DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA**4.1 INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO E A GESTÃO ORÇAMENTÁRIA**

Os instrumentos de planejamento e orçamento se encontram previstos no art. 165 da Constituição Federal, bem como no art. 150 da Constituição Estadual, são eles: *Plano Plurianual (PPA)*, contemplando os exercícios de 2020 a 2023, consubstanciado na Lei 11.095/2020; *Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)*, Lei 11.011/2019, elaborada nos termos do § 2º, do art. 165 da CF/88, compreendendo as metas e prioridades do governo, dispendo sobre a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA) para o exercício de 2020; *Lei Orçamentária Anual (LOA)*, Lei 11.096/2020, que para o exercício financeiro de 2020 estimou a receita e fixou a despesa em **R\$ 20.360.438.471,00**, sendo R\$ 19.749.451.365,00 dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e R\$ 610.987.106,00 do Orçamento de Investimento.

Das Leis 11.095/2020, 11.011/2019 e 11.096/2020 (PPA, LDO e LOA) foram instituídos programas para organizar a ação governamental visando atingir diversos objetivos, não havendo evidências de incompatibilidade entre tais leis.

A ação do governo foi estruturada em programas previamente definidos no PPA, abrangendo o período de quatro anos. Os objetivos dos programas constam do PPA.

Os programas pré-definidos no PPA foram observados quando da elaboração do orçamento anual do ente público, relacionando-os às ações sob a forma de atividades, projetos ou operações especiais.

O Anexo III do PPA definiu as prioridades e metas da administração pública estadual, referente ao exercício financeiro de 2020. Entretanto, os art. 22 e 28 da LDO admitiram a alteração da programação por meio de Decreto do Poder Executivo.

Verificou-se que todos os programas executados no orçamento do exercício foram previstos no PPA 2020/2023.



+55 27 3334-7600

www.tcees.tc.br

@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

Proc. TC 2.739/2021

4.1.1 Gestão Orçamentária

A gestão orçamentária representa a realização dos objetivos e metas determinados para o setor público no processo de planejamento integrado e deve, obrigatoriamente, pautar-se na programação de créditos consignados no orçamento aprovado para o ente público, bem como nas alterações decorrentes da abertura de créditos adicionais - **Anexo 3.548/2021-4** (evento 99).

Constituem objeto desta subseção a análise da arrecadação das receitas previstas e da execução das despesas fixadas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (OFSS) aprovadas na LOA de 2020.

4.1.1.1 Receitas

A LOA para o exercício financeiro de 2020, inicialmente, estimou a receita em **R\$19.749.451.365,00**, compreendendo o Orçamento Fiscal e o da Seguridade Social.

A previsão inicial foi alterada pela abertura de créditos adicionais no montante de **R\$887.231.179,04**, tendo como fontes de recursos o excesso de arrecadação, resultando em uma receita atualizada de **R\$ 20.636.682.544,04**.

A receita total realizada em 2020 alcançou o montante de **R\$ 18.760.310.370,91**, representando **94,99%** da previsão inicial, conforme evidenciado na [Tabela 3](#) a seguir.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913


**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Proc. TC 2.739/2021

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

Tabela 3 - Previsão e realização de receitas - exercício 2020

Valores em reais

| RECEITAS | PREVISÃO INICIAL (a) | PREVISÃO ATUALIZADA (b) | RECEITAS REALIZADAS (c) | SALDO (d)=(c-b) | % REALIZADO (c)/(b) |
|---|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|---------------------|
| RECEITAS ORÇAMENTARIAS | 19.749.451.365,00 | 20.636.682.544,04 | 18.760.310.370,91 | -1.876.372.173,13 | 90,91% |
| RECEITAS CORRENTES (I) | 18.525.557.512,00 | 19.410.958.378,04 | 18.392.512.618,55 | -1.018.445.759,49 | 94,75% |
| Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria | 8.410.547.867,00 | 8.639.871.573,08 | 8.757.585.212,38 | 117.713.639,30 | 101,36% |
| Contribuições | 3.688.754.073,00 | 3.785.415.333,77 | 2.722.572.421,25 | -1.062.842.912,52 | 71,92% |
| Receita Patrimonial | 548.329.045,00 | 548.435.191,95 | 434.493.343,77 | -113.941.848,18 | 79,22% |
| Receita Agropecuária | 3.429,00 | 3.429,00 | 174.146,32 | 170.717,32 | 5078,63% |
| Receita Industrial | 13.982.057,00 | 13.982.057,00 | 12.575.708,96 | -1.406.348,04 | 89,94% |
| Receita de Serviços | 84.401.763,00 | 84.401.763,00 | 54.598.085,88 | -29.803.677,12 | 64,69% |
| Transferências Correntes | 5.338.423.777,00 | 5.849.348.367,88 | 5.978.319.181,56 | 128.970.813,68 | 102,20% |
| Outras Receitas Correntes | 441.115.501,00 | 489.500.662,36 | 432.194.518,43 | -57.306.143,93 | 88,29% |
| RECEITAS DE CAPITAL (II) | 1.223.893.853,00 | 1.225.724.166,00 | 367.797.752,36 | -857.926.413,64 | 30,01% |
| Operações de Crédito | 573.479.995,00 | 573.479.995,00 | 241.512.029,81 | -331.967.965,19 | 42,11% |
| Alienação de Bens | 4.809.000,00 | 4.809.000,00 | 5.082.264,01 | 273.264,01 | 105,68% |
| Transferências de Capital | 597.452.281,00 | 599.282.594,00 | 69.945.684,88 | -529.336.909,12 | 11,67% |
| Outras Receitas de Capital | 48.152.577,00 | 48.152.577,00 | 51.257.773,66 | 3.105.196,66 | 106,45% |
| SUBTOTAL DAS RECEITAS (III) = (I + II) | 19.749.451.365,00 | 20.636.682.544,04 | 18.760.310.370,91 | -1.876.372.173,13 | 90,91% |
| OPERAÇÕES DE CRÉDITOS/REFINANCIAMENTO (IV) | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00% |
| Operações de Crédito - Mercado Interno | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00% |
| Operações de Crédito - Mercado Externo | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00% |
| SUBTOTAL COM REFINANCIAMENTO (V) = (III) | 19.749.451.365,00 | 20.636.682.544,04 | 18.760.310.370,91 | -1.876.372.173,13 | 90,91% |
| DÉFICIT (VI) | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00% |
| TOTAL (VII) = (V) + (VI) | 19.749.451.365,00 | 20.636.682.544,04 | 18.760.310.370,91 | -1.876.372.173,13 | 90,91% |

Fonte: Balanço Orçamentário 2020 – Balanço Geral do Estado publicado DIO 31/03/2021

As receitas correntes arrecadadas totalizaram **R\$ 18.392.512.618,55**, correspondendo ao percentual de **93,60%** da previsão atualizada. As receitas de capital totalizaram **R\$ 367.797.752,36**, com percentual de realização de **37,31%** da previsão atualizada.

Na Tabela 4 a seguir apresenta-se a comparação entre as receitas arrecadadas no exercício de 2020 e as receitas arrecadadas no exercício de 2019 em valores constantes, na qual se observa decréscimo de **7,79%** na Receita Total, de **7,49%** na Receita Corrente e de **20,64%** na Receita de Capital.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaid, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

Proc. TC 2.739/2021

Tabela 4 - Composição da receita - exercícios 2019 – 2020

Valores em reais (atualizado até dez/2020)

| RECEITAS | 2019 | | | 2020 | | Variação % (c/b) |
|--|--------------------------|-------------------------------|---------------------|--------------------------|---------------------|---------------------|
| | Valor Corrente (a) | Valor Corrigido - IPCA (b) | % Sobre Total | Valor (c) | % Sobre Total | |
| RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS | 19.465.158.903,68 | 20.344.984.086,13 | 100,00% | 18.760.310.370,91 | 100,00% | -7,79% |
| RECEITAS CORRENTES (I) | 19.021.718.507,58 | 19.881.500.184,12 | 97,72% | 18.392.512.618,55 | 98,04% | -7,49% |
| RECEITAS DE CAPITAL (II) | 443.440.396,10 | 463.483.902,00 | 2,28% | 367.797.752,36 | 1,96% | -20,64% |
| SUBTOTAL DAS RECEITAS (III) = (I + II) | 19.465.158.903,68 | 20.344.984.086,13 | 100,00% | 18.760.310.370,91 | 100,00% | -7,79% |
| OPERAÇÕES DE CRÉDITOS/REFINANCIAMENTO (IV) | 0,00 | 0,00 | - | 0,00 | - | - |
| Operações de Crédito Internas | 0,00 | 0,00 | - | 0,00 | - | - |
| Operações de Crédito Externas | 0,00 | 0,00 | - | 0,00 | - | - |
| SUBTOTAL COM REFINANCIAMENTO (V) = (III) + (IV) | 19.465.158.903,68 | 20.344.984.086,13 | 100,00% | 18.760.310.370,91 | 100,00% | -7,79% |
| DÉFICIT (VI) | 0,00 | 0,00 | - | 0,00 | - | - |
| TOTAL (VII) = (V + VI) | 19.465.158.903,68 | 20.344.984.086,13 | 100,00% | 18.760.310.370,91 | 100,00% | -7,79% |

Fonte: Balanço Orçamentário 2019 e 2020 – Balanço Geral do Estado publicado DIO 31/03/2021

Nota: Valores referentes ao exercício de 2019 atualizados pelo IPCA (IBGE).

4.1.1.2 Despesas

A LOA para o exercício financeiro de 2020, no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (OFSS), inicialmente, fixou a despesa em **R\$ 19.749.451.365,00**, incluindo a Reserva do RPPS no valor de **R\$ 531.971.000,00** e a Reserva de Contingência no valor de **R\$ 442.910.278,00**.

Conforme Balanço Orçamentário, alterações orçamentárias elevaram as despesas autorizadas para **R\$ 22.372.457.489,38**, representando um aumento de **13,28%**, no valor de **R\$ 2.623.006.124,38**, sendo **R\$ 2.549.656.916,18** de créditos suplementares e **R\$ 73.349.208,20** de créditos especiais.

Tabela 5 - Alterações orçamentárias em 2020

Valores em reais

| ORÇAMENTO FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL | | |
|---|------------------|--------------------------|
| Dotação Inicial | | 19.749.451.365,00 |
| (+) Créditos Suplementares | | 2.549.656.916,18 |
| Por excesso de arrecadação | 856.597.636,84 | |
| Por superávit financeiro | 1.693.059.279,34 | |
| (+) Créditos Especiais | | 73.349.208,20 |
| Por excesso de arrecadação | 30.633.542,20 | |
| Por superávit financeiro | 42.715.666,00 | |
| Dotação Atualizada | | 22.372.457.489,38 |

Fonte: Lei Estadual 11.096/2020, Consulta Balancete – Sigefes.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913


**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Proc. TC 2.739/2021

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

Conforme consulta realizada no sistema Sigefes do Governo do Estado, os créditos adicionais abertos no exercício de 2020 totalizaram **R\$ 4.991.953.716,87**, dos quais **R\$ 4.830.070.722,60** de créditos suplementares e **R\$ 161.882.994,27** de créditos especiais, conforme demonstrado na Tabela a seguir.

Tabela 6 - Créditos adicionais abertos em 2019
Valores em reais

| CRÉDITOS ADICIONAIS POR TIPO | |
|------------------------------|-------------------------|
| Tipo de Crédito | Valor |
| Suplementares | 4.830.070.722,60 |
| Especiais | 161.882.994,27 |
| Total Bruto | 4.991.953.716,87 |
| (-) Anulação de Dotação | 2.368.947.592,49 |
| Total Líquido | 2.623.006.124,38 |

Fonte: Consulta Balancete – Sigefes.

A LOA 2020, em seu art. 6º, autorizou a abertura de créditos suplementares até o limite de **R\$ 6.108.131.541,30**. Considerando-se que foram abertos créditos suplementares no valor de **R\$ 4.830.070.722,60**, constata-se que foi observado o limite.

Verificou-se também a suficiência de recursos para a abertura de crédito adicional, tendo por base o *superávit financeiro* de exercício anterior e o *excesso de arrecadação*, observada a fonte de recursos, não havendo evidência do descumprimento das normas pertinentes.

4.1.1.3 Execução das Despesas

Em atenção ao art. 167, inciso II da Constituição Federal, observou-se que a despesa executada alcançou o montante de **R\$ 17.696.916.561,42**, representando **81,03%** da dotação atualizada (excluída a Reserva do RPPS), conforme evidenciado na [Tabela 7](#) a seguir.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buai, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Proc. TC 2.739/2021

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

Tabela 7 - Fixação e execução das despesas orçamentárias

Valores em reais

| DESPESAS ORÇAMENTÁRIAS | DOTAÇÃO INICIAL (a) | DOTAÇÃO AUTALIZADA (b) | DESPESAS EMPENHADAS (c) | % EXECUTADO (c/b)*100 | ANÁLISE VERTICAL % (c / VII) |
|--|--------------------------|--------------------------|--------------------------|-----------------------|------------------------------|
| DESPESAS CORRENTES (I) | 15.950.635.897,00 | 17.448.330.814,86 | 15.287.165.715,94 | 87,61% | 86,38% |
| Pessoal e Encargos Sociais | 10.916.872.814,00 | 11.407.634.565,85 | 10.242.982.132,20 | 89,79% | 57,88% |
| Juros e Encargos da Dívida | 429.071.681,00 | 178.873.196,13 | 176.453.067,31 | 98,65% | 1,00% |
| Outras Despesas Correntes | 4.604.691.402,00 | 5.861.823.052,88 | 4.867.730.516,43 | 83,04% | 27,51% |
| DESPESAS DE CAPITAL (II) | 2.716.114.977,00 | 4.141.250.963,52 | 2.326.140.561,54 | 56,17% | 13,14% |
| Investimentos | 1.731.226.732,00 | 3.074.221.931,91 | 1.497.639.987,48 | 48,72% | 8,46% |
| Inversões Financeiras | 655.823.089,00 | 838.097.392,57 | 600.425.856,19 | 71,64% | 3,39% |
| Amortização da Dívida | 329.065.156,00 | 228.931.639,04 | 228.074.717,87 | 99,63% | 1,29% |
| RESERVA DE CONTINGÊNCIA (III) | 442.910.278,00 | 166.876.240,23 | 0,00 | 0,00% | 0,00% |
| Subtotal das Despesas (IV) = (I + II + III) | 19.109.661.152,00 | 21.756.458.018,61 | 17.613.306.277,48 | 80,96% | 99,53% |
| AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA/REFINANCIAMENTO (V) | 107.819.213,00 | 84.028.470,77 | 83.610.283,94 | 99,50% | 0,47% |
| Amortização da Dívida Interna | 107.819.213,00 | 84.028.470,77 | 83.610.283,94 | 99,50% | 0,47% |
| Dívida Mobiliária | 0,00 | 0,00 | 0,00 | - | 0,00% |
| Outras Dívidas | 107.819.213,00 | 84.028.470,77 | 83.610.283,94 | 99,50% | 0,47% |
| Amortização da Dívida Externa | 0,00 | 0,00 | 0,00 | - | 0,00% |
| Dívida Imobiliária | 0,00 | 0,00 | 0,00 | - | 0,00% |
| Outras Dívidas | 0,00 | 0,00 | 0,00 | - | 0,00% |
| SUBTOTAL COM REFINANCIAMENTO (VI) = (IV+ V) | 19.217.480.365,00 | 21.840.486.489,38 | 17.696.916.561,42 | 81,03% | 100,00% |
| RESERVA DO RPPS | 531.971.000,00 | 531.971.000,00 | 0,00 | 0,00% | - |

Fonte: Balanço Orçamentário 2020 – Balanço Geral do Estado publicado DIO 31/03/2021.

Com base nos dados apresentados, verifica-se que as despesas correntes obtiveram a execução de **87,61%** das despesas autorizadas, enquanto as despesas de capital atingiram o percentual de execução de **56,17%** (57,03% incluindo a amortização da dívida/refinanciamento).

O [Gráfico 2](#) a seguir evidencia a composição das despesas executadas no exercício de 2020 por Grupo de Natureza.

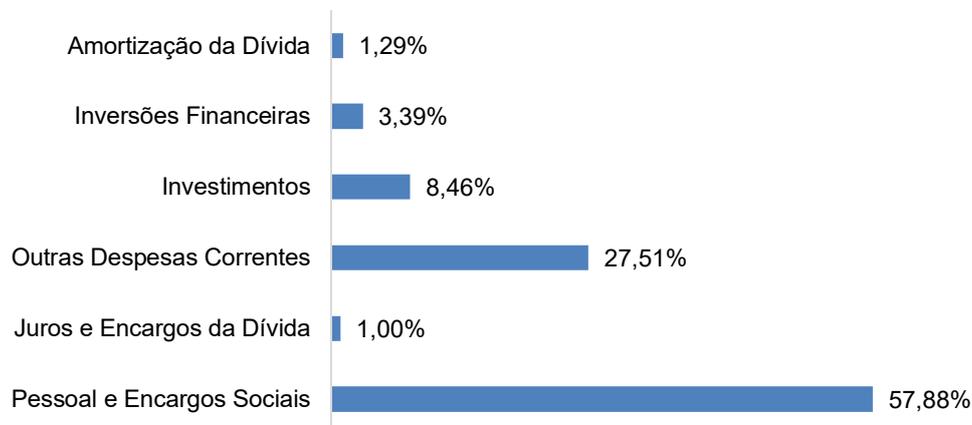


Gráfico 1: Composição das despesas executadas por grupo de natureza

Fonte: Balanço Orçamentário do RREO 6º Bimestre de 2020, Relatórios do Sigefes



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaid, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Proc. TC 2.739/2021

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

As despesas, distribuídas pelas Funções de Governo, encontram-se apresentadas na [Tabela 8](#) a seguir, e na sequência, o Gráfico 3 destaca aquelas com maior percentual de execução no exercício de 2020: Saúde com **19,52%**, Previdência Social com **14,88%**, Educação com **12,71%**, Segurança Pública com **10,03%**, Encargos Sociais com **8,91%**, Administração com **8,03%** e Transportes com **6,90%**.

Tabela 8 - Despesas por função
Valores em reais

| FUNÇÃO | DOTAÇÃO INICIAL (a) | DOTAÇÃO ATUALIZADA (b) | DESPESAS EMPENHADAS (c) | % REALIZADO (c / b) * 100 | ANÁLISE VERTICAL % (c / Total) |
|------------------------------|--------------------------|---------------------------|----------------------------|------------------------------|-----------------------------------|
| 01 - Legislativa | 399.858.250,00 | 414.358.250,00 | 386.267.617,16 | 93,22% | 2,18% |
| 02 - Judiciária | 1.231.468.754,00 | 1.271.468.754,00 | 1.023.143.156,55 | 80,47% | 5,78% |
| 03 - Essencial à Justiça | 594.568.117,00 | 594.568.117,00 | 536.185.910,62 | 90,18% | 3,03% |
| 04 - Administração | 977.398.068,00 | 1.739.430.027,08 | 1.420.191.732,20 | 81,65% | 8,03% |
| 06 - Segurança Pública | 2.433.499.944,00 | 2.044.040.259,48 | 1.774.458.100,73 | 86,81% | 10,03% |
| 08 - Assistência Social | 106.180.716,00 | 145.707.281,69 | 129.239.172,52 | 88,70% | 0,73% |
| 09 - Previdência Social | 3.418.252.101,00 | 3.434.402.101,00 | 2.633.002.023,54 | 76,67% | 14,88% |
| 10 - Saúde | 2.716.131.752,00 | 3.832.773.417,28 | 3.454.445.665,97 | 90,13% | 19,52% |
| 11 - Trabalho | 1.380.000,00 | 1.450.000,00 | 507.825,28 | 35,02% | 0,00% |
| 12 - Educação | 2.361.266.289,00 | 2.548.947.830,42 | 2.249.162.780,46 | 88,24% | 12,71% |
| 13 - Cultura | 39.575.175,00 | 70.708.854,88 | 63.021.102,78 | 89,13% | 0,36% |
| 14 - Direitos da Cidadania | 681.219.054,00 | 733.472.746,39 | 630.949.872,26 | 86,02% | 3,57% |
| 15 - Urbanismo | 34.644.864,00 | 49.815.585,78 | 21.207.156,59 | 42,57% | 0,12% |
| 16 - Habitação | 4.937.353,00 | 8.992.740,03 | 4.315.337,42 | 47,99% | 0,02% |
| 17 - Saneamento | 363.740.205,00 | 375.027.337,59 | 37.566.761,73 | 10,02% | 0,21% |
| 18 - Gestão Ambiental | 129.559.789,00 | 153.033.245,66 | 90.209.152,85 | 58,95% | 0,51% |
| 19 - Ciência e Tecnologia | 125.704.733,00 | 156.041.366,00 | 109.747.629,06 | 70,33% | 0,62% |
| 20 - Agricultura | 283.685.761,00 | 330.003.236,85 | 235.785.700,69 | 71,45% | 1,33% |
| 22 - Indústria | 20.562.821,00 | 19.577.708,93 | 7.652.917,40 | 39,09% | 0,04% |
| 23 - Comércio e Serviços | 56.522.127,00 | 59.917.433,15 | 32.127.965,86 | 53,62% | 0,18% |
| 24 - Comunicações | 58.135.119,00 | 59.388.968,01 | 40.825.644,35 | 68,74% | 0,23% |
| 26 - Transporte | 995.438.148,00 | 1.893.744.584,84 | 1.220.517.704,92 | 64,45% | 6,90% |
| 27 - Desporto e Lazer | 35.138.818,00 | 37.583.462,83 | 19.381.849,13 | 51,57% | 0,11% |
| 28 - Encargos Sociais | 1.705.702.129,00 | 1.699.156.940,26 | 1.577.003.781,35 | 92,81% | 8,91% |
| 99 - Reserva de Contingência | 974.881.278,00 | 698.847.240,23 | 0,00 | 0,00% | 0,00% |
| TOTAL | 19.749.451.365,00 | 22.372.457.489,38 | 17.696.916.561,42 | 79,10% | 100,00% |

Fonte: Anexo 2 - Relatório Resumido de Execução Orçamentária – 6º Bim 2020



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaid, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Proc. TC 2.739/2021

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

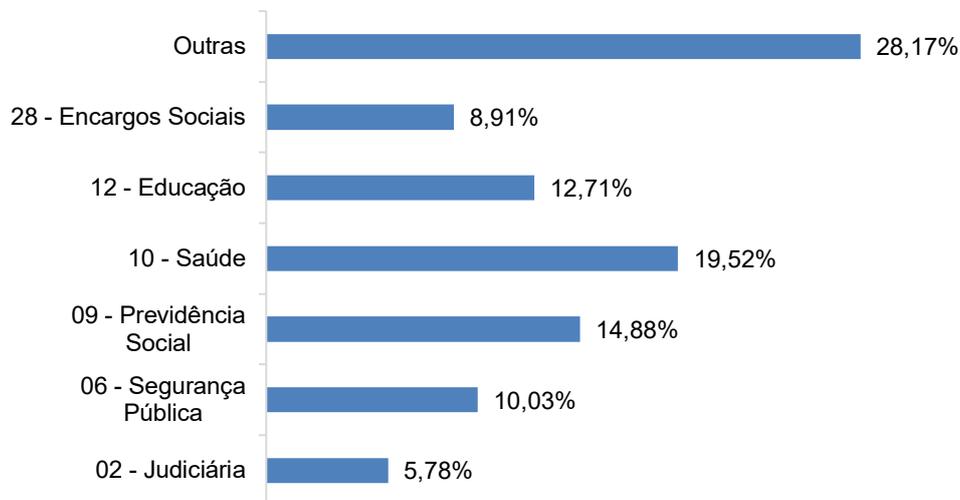


Gráfico 2: Composição das despesas por funções de governo

Fonte: Anexo 2 - Relatório Resumido de Execução Orçamentária – 6º Bim 2020

Na [Tabela 9](#) a seguir, apresenta-se a comparação entre as despesas executadas no exercício de 2020 e as despesas executadas no exercício de 2019 (em valores constantes), na qual se observa na despesa total um acréscimo de **0,22%**, na despesa corrente um decréscimo de **2,21%** e na despesa de capital um acréscimo de **19,75%**.

Tabela 9 - Comparação das despesas - exercícios 2019 – 2020

Valores em reais (atualizado até dez/2020)

| DESPESAS | 2019 | | | 2020 | | Variação % (c/b) |
|---------------------------------|--------------------------|----------------------------|----------------|--------------------------|----------------|------------------|
| | Valor Corrente (a) | Valor Corrigido - IPCA (b) | % Sobre Total | Valor (c) | % Sobre Total | |
| DESPESAS CORRENTES (I) | 14.956.821.424,59 | 15.632.869.752,98 | 88,95% | 15.287.165.715,94 | 86,79% | -2,21% |
| Pessoal e Encargos | 10.262.052.269,05 | 10.725.897.031,61 | 61,03% | 10.242.982.132,20 | 58,15% | -4,50% |
| Juros e Encargos da Dívida | 340.004.534,29 | 355.372.739,24 | 2,02% | 176.453.067,31 | 1,00% | -50,35% |
| Outras Despesas Correntes | 4.354.764.621,25 | 4.551.599.982,13 | 25,90% | 4.867.730.516,43 | 27,64% | 6,95% |
| DESPESAS DE CAPITAL (II) | 1.858.556.907,88 | 1.942.563.680,12 | 11,05% | 2.326.140.561,54 | 13,21% | 19,75% |
| Investimentos | 1.073.295.128,80 | 1.121.808.068,62 | 6,38% | 1.497.639.987,48 | 8,50% | 33,50% |
| Inversões Financeiras | 537.424.448,54 | 561.716.033,61 | 3,20% | 600.425.856,19 | 3,41% | 6,89% |
| Amortização da Dívida | 247.837.330,54 | 259.039.577,88 | 1,47% | 228.074.717,87 | 1,29% | -11,95% |
| TOTAL (III) = (I + II) | 16.815.378.332,47 | 17.575.433.433,10 | 100,00% | 17.613.306.277,48 | 100,00% | 0,22% |

Fonte: Balanço Orçamentário 2020 – Balanço Geral do Estado publicado DIO 31/03/2021

Registre-se que não foram identificadas evidências da realização de despesas ou a assunção de obrigações que excedessem os créditos orçamentários ou adicionais e, da execução de despesas sem o prévio empenho.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913


**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Proc. TC 2.739/2021

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

4.1.1.4 Utilização dos Recursos Provenientes da Compensação Financeira pelo Resultado da Exploração de Petróleo ou Gás Natural

Consultando-se a despesa empenhada e liquidada por fontes de recursos, verificou-se evidências, em algumas unidades gestoras, de que a fonte de recursos pertinente à compensação financeira pelo resultado da **exploração de petróleo ou gás natural (fonte 107)**, custeou despesas vedadas em um montante de **R\$ 52.128.415,92**, (14.858.173,5036 VRTE) conforme [Tabela 10](#) a seguir:

Tabela 10 - Utilização de recursos dos royalties em despesa vedada
Valores em reais

| ÓRGÃO | ELEMENTO DE DESPESA | VALOR |
|--|--------------------------|----------------------|
| 450101 - Secretaria de Estado da Segurança Pública e Defesa Social | 46 - Auxílio-Alimentação | 463.802,07 |
| 450102 - Polícia Civil do Estado do Espírito Santo | 46 - Auxílio-Alimentação | 8.038.359,49 |
| 450103 - Polícia Militar do Estado do Espírito Santo | 46 - Auxílio-Alimentação | 31.776.177,50 |
| 450104 - Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Espírito Santo | 46 - Auxílio-Alimentação | 4.434.135,00 |
| 460101 - Secretaria de Estado da Justiça | 46 - Auxílio-Alimentação | 5.919.124,67 |
| 450101 - Secretaria de Estado da Segurança Pública e Defesa Social | 49 - Auxílio-Transporte | 55.075,47 |
| 450102 - Polícia Civil do Estado do Espírito Santo | 49 - Auxílio-Transporte | 1.096.452,98 |
| 450103 - Polícia Militar do Estado do Espírito Santo | 49 - Auxílio-Transporte | 105.335,26 |
| 450104 - Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Espírito Santo | 49 - Auxílio-Transporte | 85.169,57 |
| 460101 - Secretaria de Estado da Justiça | 49 - Auxílio-Transporte | 154.783,91 |
| TOTAL | | 52.128.415,92 |

Fonte: Execução da Despesa por UG e Fonte – Sigefes.

As despesas contidas na Tabela 10 são pertinentes a servidores efetivos e a Lei Federal 7.990/89, em seu art. 8º, veda a aplicação de recursos da fonte 107 no quadro permanente de pessoal.

Considerando não se tratar de prática adotada por todas as unidades gestoras do Poder Executivo estadual, **cabe recomendar aos atuais ordenadores de despesas das unidades gestoras 450101, 450102, 450103, 450104 e 460101 e ao chefe do Poder Executivo estadual, que procedam à recomposição, com recursos ordinários, da conta específica dos royalties, fonte 107**, tendo em vista a utilização de recursos em despesas vedadas pelo art. 8º da Lei Federal nº 7.990/1989, devendo a medida ser comprovada nas próximas prestações de contas das respectivas unidades gestoras.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

Proc. TC 2.739/2021

4.1.1.5 Resultado Orçamentário

As receitas orçamentárias do Estado realizadas no exercício de 2020 somaram **R\$18.760.310.370,91** e as despesas orçamentárias totalizaram **R\$ 17.696.916.561,42**, sendo observado superávit na execução orçamentária no valor de **R\$ 1.063.393.809,49**.

Note-se que do superávit orçamentário consolidado, de **R\$ 1.063.393.809,49**, o valor de **R\$ 461.511.772,30** é pertinente ao Fundo Previdenciário, do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS). Caso o resultado do Fundo fosse deduzido, o resultado orçamentário consolidado do Estado diminuiria para o montante de **R\$ 601.882.037,19**.

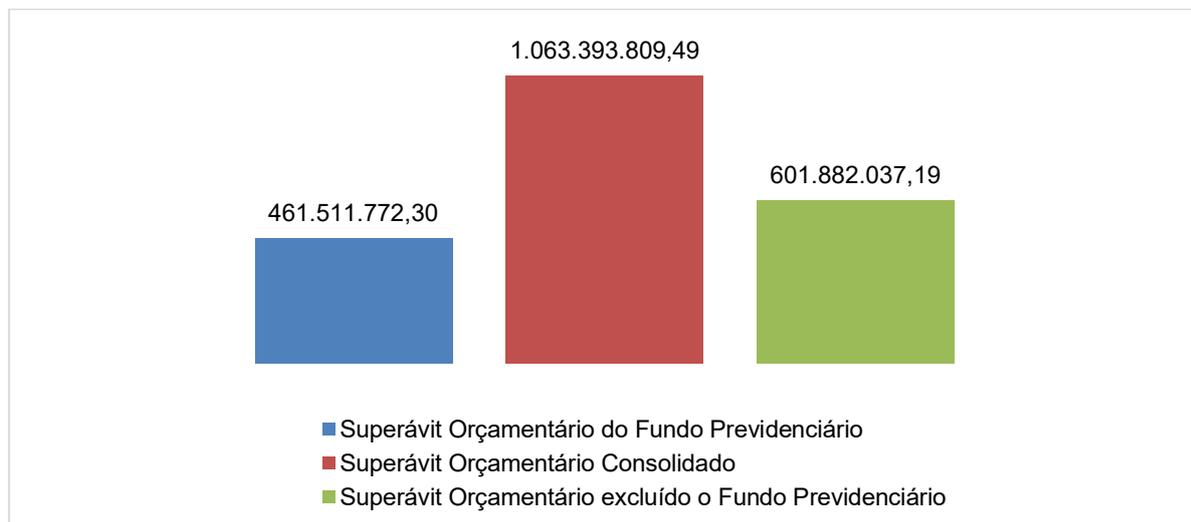


Gráfico 3: Demonstração do resultado orçamentário consolidado e do Fundo Previdenciário

4.2 GESTÃO FINANCEIRA

De acordo com os demonstrativos contábeis o saldo da rubrica caixa e equivalentes de caixa, ao final do exercício financeiro de 2020, totalizou **R\$ 6.224.178.290,82**, o que representa um crescimento de **22,15%** em relação ao exercício anterior. Em contrapartida, o saldo da dívida fluante perfaz **R\$ 1.819.167.041,71** e é **39,98%** superior ao saldo do exercício de 2019. A movimentação dos restos a pagar no exercício evidenciou uma inscrição de **R\$ 1.033.263.924,44**, valor este **45,53%** maior quando comparado ao exercício anterior.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

Proc. TC 2.739/2021

Tabela 11 - Movimentação dos Restos a Pagar
Valores em reais

| Restos a Pagar | Não Processados (a Liquidar) | Não Processados (em Liquidação) | Processados | Total Geral |
|--|------------------------------|---------------------------------|-----------------------|-------------------------|
| Saldo Final do Exercício Anterior | 458.994.928,43 | 0,00 | 322.200.668,34 | 781.195.596,77 |
| Inscrições | 837.300.578,89 | 0,00 | 195.963.345,55 | 1.033.263.924,44 |
| Baixas | 431.275.982,91 | 0,00 | 243.027.186,54 | 674.303.169,45 |
| Saldo Final do Exercício Atual | 865.019.524,41 | 0,00 | 275.136.827,35 | 1.140.156.351,76 |

Fonte: Anexo 17 - Sigefes.

Por sua vez, o saldo de caixa líquido e os equivalentes de caixa apresentou-se positivo em 2020 – **R\$ 1.579.728.406,20** –, sendo que foi observado ainda um incremento nominal de cerca de **19%** nas atividades de **investimento** do Estado (**R\$ 1.826.307.321,31** em 2020 face **R\$ 1.519.998.958,06** em 2019).

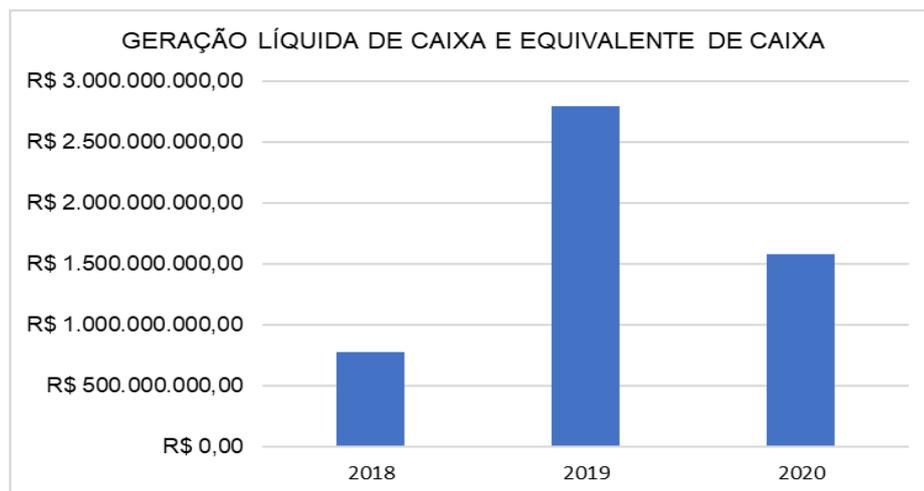


Gráfico 4: Evolução da geração líquida de caixa - 2018 a 2020

Fonte: DFC (Sigefes).

4.2.1 Resultado Financeiro

Demonstra-se, a seguir, o resultado financeiro apurado no “Quadro de Ativos e Passivos Financeiros e Permanentes – Lei 4.320/1964” do Balanço Patrimonial e no Demonstrativo do Superávit/Déficit Financeiro (Fonte de Recursos):



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaid, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913


**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

Proc. TC 2.739/2021

Tabela 12 - Resultado financeiro

Valores em reais

| Especificação | 2020 | 2019 |
|---|--------------------------|-------------------------|
| Ativo Financeiro (a) | 11.870.205.769,54 | 10.239.656.482,71 |
| Passivo Financeiro (b) | 1.716.398.786,25 | 1.294.737.237,40 |
| Resultado Financeiro apurado no BALPAT (c) = (a) – (b) | 10.153.806.983,29 | 8.944.919.245,31 |
| Recursos Ordinários | 1.778.579.093,95 | 1.397.210.318,50 |
| Recursos Vinculados | 8.375.227.889,34 | 7.547.708.926,81 |
| Resultado Financeiro por Fonte de Recursos (d) | 10.153.806.983,29 | 8.944.919.245,31 |

Fonte: Anexo ao Balanço Patrimonial – Sigefes.

Da análise do resultado financeiro evidenciado no Anexo ao Balanço Patrimonial, [Tabela 12](#), não há evidências de desequilíbrio financeiro por fontes de recursos ou na totalidade.

Cabe registrar que do total de **R\$ 10.153.806.983,29** de superávit financeiro apurado no exercício de 2020 o montante de **R\$ 5.109.637.721,93** é relativo ao resultado da Previdência (fonte de recursos 70).

4.2.2 Ordem cronológica de pagamentos

De acordo com a Lei de Licitações (artigo 5º), a inobservância imotivada da ordem cronológica de pagamentos ensejará a apuração de responsabilidade do agente responsável, cabendo aos órgãos de controle a sua fiscalização.

Observa-se do Acórdão nº 551/2016 – TC 002.999/2015-3, do Tribunal de Contas da União (TCU), que se revelou necessária a normatização de aspectos complementares a essa regra. Ainda que editado durante a vigência da lei de licitações nº 8.666/1993, verifica-se que aspectos como o momento em que o credor deve entrar na “fila” permanecem necessitando de regulamentação a ser implementada pelos entes.

Em âmbito do Estado do ES, verificou-se que a Portaria SEGER/PGE/SECONT N° 049-R/2010 estabelece no art. 77 que no pagamento de obrigações pecuniárias decorrentes de contrato, cada unidade gestora executora da administração deve obedecer, para cada fonte diferenciada de recursos, a estrita ordem cronológica das datas de sua exigibilidade.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaiç, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Proc. TC 2.739/2021

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

Entretanto, entende-se que há necessidade de um maior detalhamento, por meio de norma, nos moldes sugeridos pelo Tribunal de Contas da União, sendo a **proposta de encaminhamento recomendar ao Governo do Estado do ES, por intermédio da Sefaz, a adoção de medidas necessárias à edição de norma regulamentadora da ordem cronológica de pagamentos.**

4.2.3 Transferências de recursos aos Poderes

De acordo com a Constituição do Estado do ES, os Poderes Judiciário e Legislativo, o Ministério Público, o Tribunal de Contas e a Defensoria Pública elaboram suas propostas orçamentárias observando-se os limites estipulados na LDO.

Nesse sentido, o art. 19 da LDO de 2020 estabeleceu os critérios a serem observados para o cálculo do limite da dotação, proveniente da fonte de recursos próprios, qual seja, as dotações de 2019 foram acrescidas em 1,5 vezes a variação do IPCA acumulado nos últimos 12 meses, apurado em junho de 2019. De acordo com o IBGE, tal variação ficou em **3,37%**, que ajustada a 1,5 vezes, ficou em **5,055%**. A seguir detalhamento do cálculo da dotação e respectiva transferência financeira a ser concedida pelo Executivo, com recursos próprios:

Tabela 13 - Apuração do valor da dotação (Poderes)

| Órgão | Dotação 2019 | Dotação atualizada 2020 (A) | Dotação LOA (B) | (A) - (B) |
|----------------------------|-----------------------------|-----------------------------|-----------------------------|----------------------|
| Poder Judiciário | R\$ 1.184.973.867,00 | | | |
| 101 ordinários | R\$ 1.058.988.867 | R\$ 1.112.520.754,23 | R\$ 1.112.520.754,00 | R\$ 0,23 |
| 271 arrecadado pelo órgão | R\$ 125.985.000 | | | |
| Ministério Público | R\$ 411.991.850,00 | | | |
| 101 ordinários | R\$ 394.762.850 | R\$ 414.718.112,07 | R\$ 414.718.112,00 | R\$ 0,07 |
| 271 arrecadado pelo órgão | R\$ 17.229.000 | | | |
| Poder Legislativo | R\$ 214.318.053,00 | | | |
| 101 Ordinários | R\$ 214.318.053 | R\$ 225.151.830,58 | R\$ 225.151.831,00 | -R\$ 0,42 |
| TCEES | R\$ 166.299.956,00 | | | |
| 101 Ordinários | R\$ 166.299.956 | R\$ 174.706.418,78 | R\$ 174.706.419,00 | -R\$ 0,22 |
| Defensoria Pública | R\$ 71.961.658,00 | | | |
| 101 ordinários | R\$ 57.568.496 | R\$ 60.478.583,47 | R\$ 60.481.786,00 | -R\$ 3.202,53 |
| 271 arrecadado pelo órgão | R\$ 14.379.162 | | | |
| 133 convênio União | R\$ 10.000 | | | |
| 4101 outras contrapartidas | R\$ 4.000 | | | |
| Total | R\$ 2.049.545.384,00 | R\$ 1.987.575.699,12 | R\$ 1.987.578.902,00 | -R\$ 3.202,88 |



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Proc. TC 2.739/2021

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

Quanto às transferências efetuadas pelo Poder Executivo em 2020, a seguir demonstração:

Tabela 14 - Transferência de recursos aos Poderes

| Órgão | Dotação | % sobre arrec. | Arrecadado/transferido | % sobre arrec. |
|------------------------------------|-----------------------------|----------------|-----------------------------|----------------|
| Poder Judiciário | R\$ 1.231.468.754,00 | 6,33% | R\$ 1.201.015.857,02 | 6,40% |
| 101 ordinários | R\$ 1.112.520.754,00 | | R\$ 1.112.520.753,99 | |
| 101 ordinários arrecadado p/ órgão | R\$ 0,00 | | R\$ 2.164.382,13 | |
| 271 arrecadado pelo órgão | R\$ 118.948.000,00 | | R\$ 86.330.720,90 | |
| Ministério Público | R\$ 431.947.112,00 | 2,22% | R\$ 429.908.689,40 | 2,29% |
| 101 ordinários | R\$ 414.718.112,00 | | R\$ 414.718.112,04 | |
| 101 ordinários arrecadado p/ órgão | R\$ 0,00 | | R\$ 177.423,56 | |
| 271 arrecadado pelo órgão | R\$ 17.229.000,00 | | R\$ 15.013.153,80 | |
| Poder Legislativo / TCEES | R\$ 399.858.250,00 | 2,05% | R\$ 403.255.974,00 | 2,15% |
| 101 Ordinários | R\$ 399.858.250,00 | | R\$ 399.858.250,00 | |
| 101 ordinários arrecadado p/ órgão | R\$ 0,00 | | R\$ 3.397.724,00 | |
| Defensoria Pública | R\$ 77.268.786,00 | 0,40% | R\$ 76.336.195,74 | 0,41% |
| 101 ordinários | R\$ 60.481.786,00 | | R\$ 60.482.786,04 | |
| 101 ordinários arrecadado p/ órgão | R\$ 0,00 | | R\$ 424.309,43 | |
| 271 arrecadado pelo órgão | R\$ 16.776.000,00 | | R\$ 15.429.100,27 | |
| 133 convênio União | R\$ 10.000,00 | | | |
| 4101 outras contrapartidas | R\$ 1.000,00 | | | |
| Total | R\$ 2.140.542.902,00 | 11,00% | R\$ 2.110.516.716,16 | 11,25% |

Fonte: LOA, LDO e Balanço Financeiro

Assim, quanto ao previsto no orçamento e nas transferências financeiras efetuadas aos Poderes Judiciário e Legislativo, ao Ministério Público, ao Tribunal de Contas e à Defensoria Pública observou-se que não há evidências do descumprimento das normas retrocitadas.

- ❖ Mais informações no **Anexo 3.547/2021-1** (evento 98) – Relatório Técnico – Gestão Orçamentária, Financeira e Patrimonial - Peça Complementar 21306/2021-3

4.3 GESTÃO FISCAL

Apresenta a verificação da conformidade da gestão fiscal, no tocante ao cumprimento dos limites constitucionais de saúde e educação e dos parâmetros e limites da Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000 (LRF), além de registrar os alertas emitidos no decorrer do exercício. Mais informações no **Anexo 3.549/2021-9** (evento 100).



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaid, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

Proc. TC 2.739/2021

4.3.1 Conformidade dos demonstrativos fiscais

Constatou-se a conformidade dos demonstrativos fiscais, bem como o cumprimento das formalidades, prazos de publicação e de remessa ao TCEES, assim como de assinaturas, exceto quanto ao prazo de remessa dos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária do 3º e do 5º bimestres de 2020.

4.3.2 Programação Orçamentária e Financeira

Constatou-se a publicação do Decreto 4.566-R, de 30 de janeiro de 2020, que dispôs sobre a programação orçamentária e financeira e estabeleceu o cronograma mensal de desembolso do Poder Executivo para o exercício de 2020, tendo como referência os valores fixados na Lei Estadual 11.096/2020.

O [Gráfico 6](#) apresenta o comportamento da receita em relação à Programação Orçamentária e Financeira, quando observamos que a receita realizada no exercício de 2020 foi inferior em R\$ 989.140.629,09, atingindo 94,99% da meta de arrecadação prevista.

Foram emitidos alertas pelo não atingimento das metas de arrecadação nos 1º e 2º bimestres (Acórdão 1.080/2020-7 – Plenário).

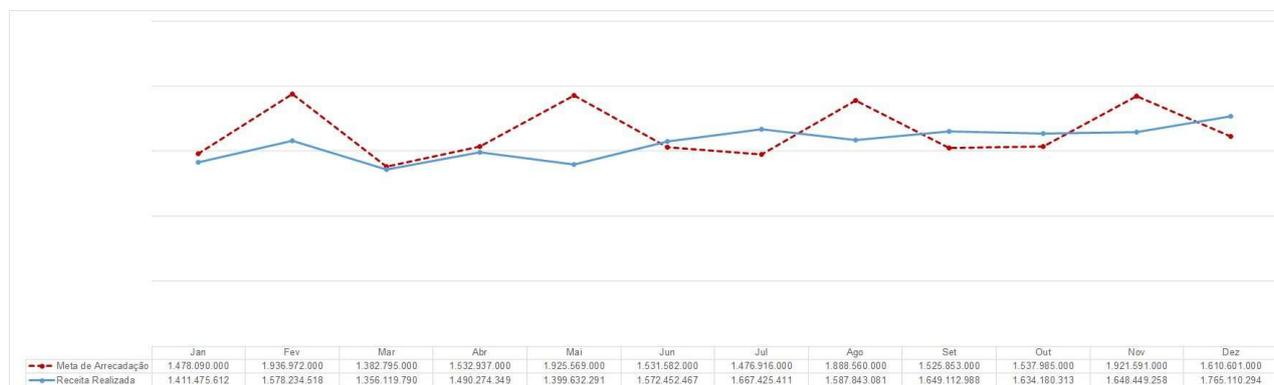


Gráfico 5: Comparativo da receita realizada com a programação financeira da receita

Nota: Valores em reais

Fontes: Relatório Resumido de Execução Orçamentária 2020, Sigefes e Anexo I do Decreto 4.566-R/2020



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaid, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

Proc. TC 2.739/2021

4.3.2.1 Limitação de empenho e movimentação financeira

Constatou-se a publicação da Portaria Conjunta SEP/SEFAZ 01-R, de 20 de março de 2020, reduzindo os limites de movimentação e empenho e de pagamento, tratados no art. 2º do Decreto 4.566-R/2020.

Porém, no exercício de 2020, em decorrência da pandemia da Covid-19, declarada pela Organização Mundial da Saúde (OMS), o Decreto Legislativo 06/2020 do Congresso Nacional reconheceu a calamidade pública para todo o território nacional. Assim, conforme disposto no art. 65 da LRF e no art. 8º da Lei Complementar 173/2020, o Poder Executivo estadual ficou dispensado da promoção da limitação de empenho e movimentação financeira.

4.3.3 Metas anuais estabelecidas na LDO

4.3.3.1 Resultados primário e nominal

Apurou-se um Resultado Primário superavitário de R\$ 1.404.462.784,91, com cenário inverso à meta fiscal deficitária de R\$ 646.207.000,00.

Apurou-se um **Resultado Nominal superavitário de R\$ 2.189.738.971,74**, com cenário inverso à meta fiscal deficitária de R\$ 922.592.000,00.

O [Gráfico 7](#) apresenta os resultados primário e nominal apurados, quando observamos o cumprimento das metas fiscais estabelecidas.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

Proc. TC 2.739/2021

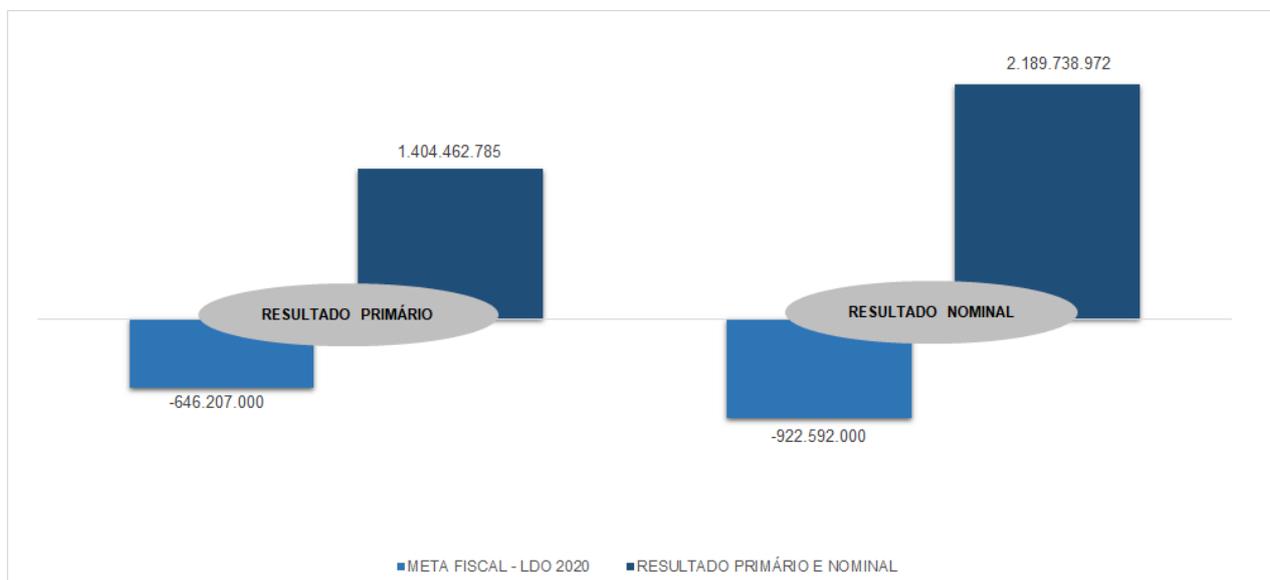


Gráfico 6: Comparativo dos resultados primário e nominal com a meta fiscal

Nota: Valores em reais

Fontes: RREO – 6º Bimestre de 2020 e LDO-2020

4.3.3.2 Impactos dos aportes para cobertura de déficit financeiro do RPPS na previsão e/ou afetação das metas de resultados fiscais

Constatou-se a realização de aporte para cobertura de déficit financeiro do RPPS por todos os Poderes e Órgãos estaduais no montante de R\$ 2.135.613.249,77, equivalente a 13,65% da RCL.

Apurou-se também a realização de aporte para cobertura de déficit financeiro do RPPS pelo Poder Executivo estadual no montante de R\$ 1.825.294.476,17, equivalente a 11,67% da RCL e a 85,47% do valor total realizado por todos os Poderes e Órgãos estaduais no exercício de 2020.

O [Gráfico 8](#) apresenta a evolução percentual do aporte realizado por todos os Poderes e Órgãos estaduais para cobertura de déficit financeiro do RPPS em relação a RCL nos exercícios de 2014 a 2020.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

Proc. TC 2.739/2021

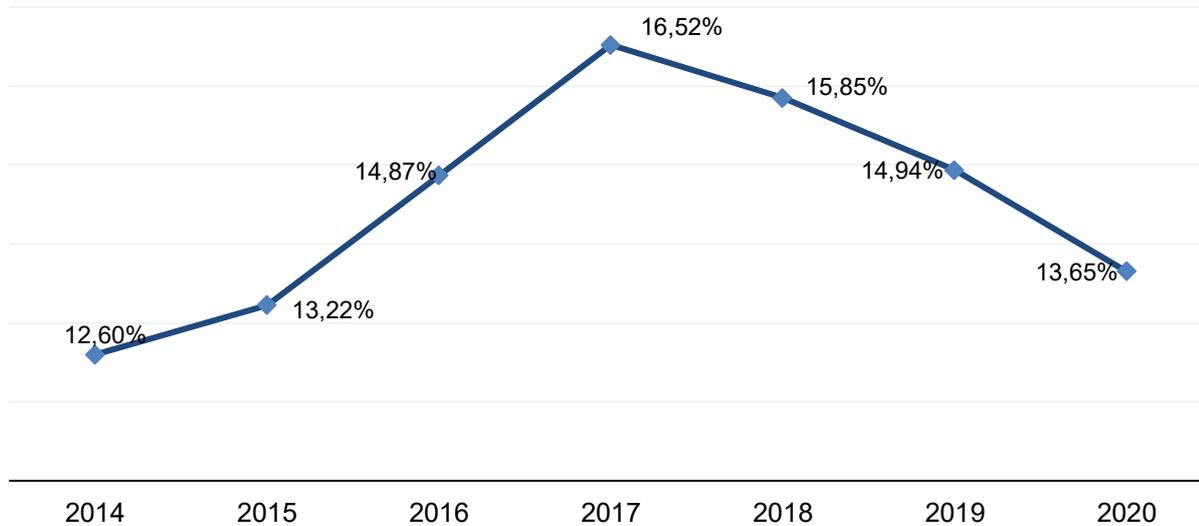


Gráfico 7: Evolução percentual do aporte realizado por todos os Poderes e Órgãos Estaduais para cobertura de déficit financeiro do RPPS em relação a RCL desde o exercício de 2014

Fonte: Sigefes – Relatório GFIS.04.5 - Recursos para cobertura do Déficit Financeiro do RPPS - "Aporte", Painel de Controle Social TCEES (RCL 2016/2020) e processos TC 6.016/2015 e 3.532/2016 (PCA governador – RCL 2014 e 2015)

4.3.3.3 Dívida pública

Apurou-se uma Dívida Consolidada de R\$ 7.407.327.832,82, atingindo 90,29% da meta fiscal de R\$ 8.203.564.000,00.

Apurou-se uma Dívida Consolidada Líquida de R\$ 1.415.320.262,92, atingindo 45,13% da meta fiscal de R\$ 3.136.052.000,00.

O [Gráfico 9](#) apresenta os resultados apurados da dívida pública, quando observamos o cumprimento das metas fiscais estabelecidas.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Proc. TC 2.739/2021

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

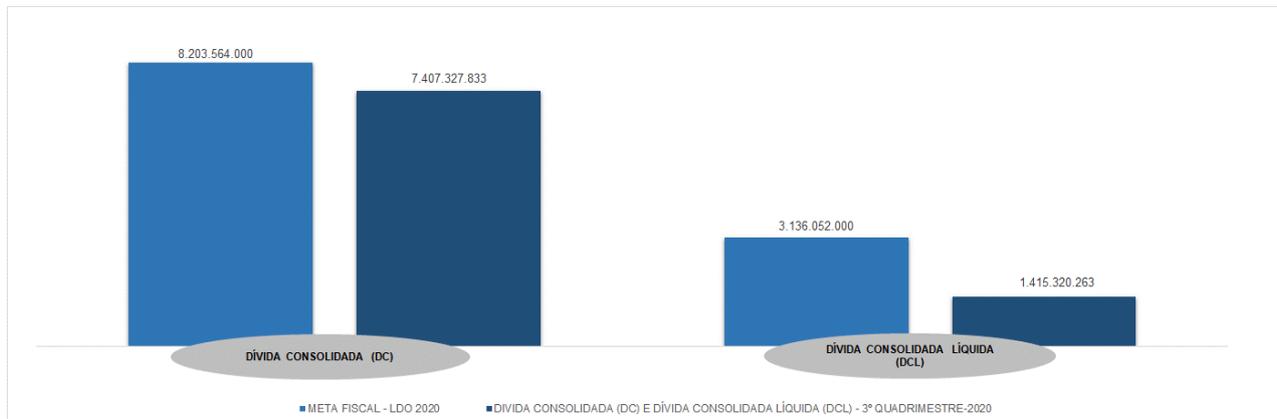


Gráfico 8: Comparativo dos resultados da dívida pública com a meta fiscal

Nota: Valores em reais

Fonte: RGF –3º Quadrimestre de 2020

4.3.4 Educação

4.3.4.1 Aplicação mínima constitucional

Nesta subseção verifica-se, com base na publicação do Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento (Anexo 8 do RREO de janeiro a dezembro de 2020, bimestre NOVEMBRO – DEZEMBRO), publicado no Diário Oficial dos Poderes do Estado de 29/01/2021, o cumprimento pelo Governo do Estado da aplicação mínima de 25% dos recursos provenientes das receitas resultantes de impostos, compreendidas as receitas de transferências constitucionais³⁶, na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), nos termos do art. 212, *caput*, da Constituição Federal.

Apresenta-se na [Tabela 15](#) o valor aplicado na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino no exercício 2020, publicado pelo Governo do Estado no Anexo 8 do RREO de janeiro a dezembro de 2020.

³⁶ A Tabela 4.3.8 do **Anexo 3.549/2021-9** (evento 100), demonstra a apuração das receitas resultantes de impostos, compreendidas as receitas de transferências constitucionais, base de cálculo para cumprimento dos limites constitucionais com Educação e Saúde, e a Tabela 4.3.9 do mesmo anexo (evento 100) demonstra as despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913


**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Proc. TC 2.739/2021

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

Tabela 15: Valor aplicado na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino no exercício de 2020, incluído o aporte e outras despesas não computáveis na apuração do limite mínimo constitucional de 25%

Valores em reais

| LIMITE CONSTITUCIONAL DE APLICAÇÃO NA MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO, 25% (CF/1988, art. 212) | |
|--|-------------------|
| Base de Cálculo | |
| Receita Líquida de Impostos e Transferências (R\$) | 11.751.216.247,51 |
| Aplicação Mínima | |
| 25% da Base de Cálculo (R\$) | 2.937.804.061,88 |
| Aplicação Efetiva no exercício de 2020 | |
| Despesa Liquidada na MDE(R\$) | 3.170.529.019,59 |
| Percentual de Aplicação (%) | 26,98 |

Fonte: Anexo 8 do RREO 6º bimestre/2020

Nota: Computada a despesa liquidada com aporte da Educação, fonte 02, no valor de R\$ 878.163.510,21 e outros valores não computáveis no limite (R\$ 5.089.565,18), conforme Nota Explicativa 5 do Anexo 8 do RREO.

Cabe registrar que na despesa liquidada de R\$ 3.170.529.019,59 com a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino foi computada pelo Poder Executivo, na fonte 02, despesa com repasse de contribuição complementar para cobertura de déficit financeiro do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) relativo aos servidores da educação no montante de R\$ 878.163.510,21, despesa essa fundamentada:

- a) No artigo 21, parágrafo 4º, da Resolução TC 238, de 15 de maio de 2012, deste Tribunal, que previa³⁷ o cômputo das despesas com contribuição complementar destinadas a cobrir o déficit financeiro do RPPS, relativas a aposentados e pensionistas da Educação, no limite de 25% da Manutenção e Desenvolvimento do Ensino; e
- b) Em parecer da Procuradoria Geral do Estado (PGE), conforme consta em nota explicativa ao Anexo 8 (item 5, “a”) do RREO, que se copia a seguir:

³⁷ Os §§ 4º e 5º do art. 21 da Resolução TC 238/2012 foram revogados pela [Instrução Normativa TC 64, de 18 de setembro de 2020](#), produzindo efeitos financeiros a partir de 1º de janeiro de 2021.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaid, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

Proc. TC 2.739/2021

Notas Explicativas:

[...]

5 – Na linha “39- Total das Despesas para Fins de Limite”, estão sendo considerados os seguintes:

Em observância ao parecer da Procuradoria Geral do Estado (PGE) prolatado no bojo do processo nº 2020-FXT5T, o montante de R\$ 878.163.510,21 referente a contribuição complementar para cobertura do déficit financeiro do RPPS liquidada com recursos da fonte “02 – Manutenção e Desenvolvimento do Ensino” até dezembro de 2020. Todavia, em caso da exclusão do montante descrito acima das “despesas para fins de limite”, o percentual de aplicação em MDE sobre a receita líquida de impostos até dezembro/2020 seria de 19,51%.

[...]

A constitucionalidade do art. 21, §§ 4º e 5º, da Resolução TC 238/2012 foi objeto de questionamento no Supremo Tribunal Federal (STF), na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5691/ES, o qual decidiu, nos termos do voto da Relatora e por unanimidade, julgar procedente a ação direta para declarar a inconstitucionalidade do art. 21, §§ 4º e 5º, da Resolução TC 238/2012 e, por arrastamento, do art. 17, §§ 2º e 4º, da Resolução TC 195, de 20 de abril de 2004, conforme Acórdão divulgado no Diário da Justiça Eletrônico do STF nº 252 do dia 16/10/2020, p. 78, publicado em 19/10/2020.

Na sequência, em 26/10/2020, foram interpostos Embargos de Declaração, com pedido de efeitos infringentes (ADI 5691/ES – Petição 89871/2020³⁸), assinado pelos Exm^{os} Governador do Estado, Conselheiro Presidente do TCEES, Procurador-Geral do Estado e Procurador-Chefe do Centro de Estudos e Informações Jurídicas, requerendo, em síntese, a extinção do feito sem julgamento de mérito, alegando perda de objeto da demanda.

O STF acolheu os Embargos de Declaração sem efeitos infringentes, apenas para prestar esclarecimentos, conforme Acórdão divulgado no Diário da Justiça Eletrônico do STF nº 7 no dia 15/01/2021, p. 63, publicado em 18/01/2021.

³⁸ Disponível em: redir.stf.jus.br. Acesso em: 12/02/2021.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaid, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913

**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

Proc. TC 2.739/2021

Destaca-se que, mediante o Ofício 7.504/2017 da Ministra Relatora do STF, o Conselheiro Presidente do Tribunal de Contas do Estado foi instado a prestar informações no âmbito do processo da ADI 5691/ES.

Em resposta, o Exm^o Conselheiro Presidente se manifestou apresentando diversas informações a respeito do tema, argumentando ainda que em caso de declaração da inconstitucionalidade da norma em questão, fosse considerado o instituto da modulação dos efeitos previsto no art. 27 da Lei 9.868, de 10 de novembro de 1999³⁹. Esse dispositivo prevê que o STF poderá por maioria de dois terços de seus membros, restringir os efeitos da declaração de inconstitucionalidade ou decidir que ela só tenha eficácia a partir de seu trânsito em julgado ou de outro momento que venha a ser fixado, tendo em vista razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social.

Cabe ressaltar, no entanto, que tal pedido de modulação de efeitos não foi objeto de apreciação, nem no Acórdão divulgado no Diário da Justiça Eletrônico do STF nº 252 do dia 16/10/2020, p. 78, publicado em 19/10/2020, que decidiu a ADI, nem no Acórdão divulgado no Diário da Justiça Eletrônico do STF nº 7 no dia 15/01/2021, p. 63, publicado em 18/01/2021, que decidiu os Embargos de Declaração propostos.

Oportuno registrar ainda que, em concordância à jurisprudência do STF⁴⁰, o termo inicial da eficácia de decisão tomada pelo Plenário em ações de controle abstrato de normas é a data em que foi divulgada no órgão oficial a ata da sessão de julgamento; no caso em tela, a Ata nº 29, de 05/10/2020, foi divulgada no Diário da Justiça Eletrônico do STF nº 245 do dia 07/10/2020, p. 166, publicado em 08/10/2020.

³⁹ Lei 9.868, de 10 de novembro de 1999, dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante do STF.

⁴⁰ Medida Cautelar na Reclamação 20.160 Bahia (RCL 20.160/BA). Disponível em: sistemas.stf.jus.br. Acesso em: 16/04/2021.



+55 27 3334-7600

www.tcees.tc.br

@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Proc. TC 2.739/2021

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

Em conformidade com a lei e entendimento doutrinário⁴¹ que consagra o efeito *ex tunc* à ação direta de inconstitucionalidade, tornando nula, desde de sua origem, a norma inconstitucional, bem como a ausência de modulação de efeitos no julgamento da ADI 5691/ES, e em consonância à jurisprudência do STF quanto ao início da eficácia da decisão que por ora se cumpre, **apurou-se o gasto efetivo com a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino no exercício 2020, com a exclusão da despesa com aporte financeiro ao RPPS, nos termos do Acórdão de julgamento da ADI 5691/ES.**

Constam também na Nota Explicativa 5 “b” do Anexo 8 do RREO⁴² valores que não deveriam ser computados como de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino no montante de R\$ 5.089.565,18, mas que não foram deduzidos do cálculo do limite em virtude da ausência de campo específico no Demonstrativo.

⁴¹ LENZA, Pedro. Direito constitucional esquematizado (Coleção esquematizado). 21 ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 371 e 372.

AGRA, W. de Moura. Curso de Direito Constitucional. 9ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 671 e 672.

CARVALHO, K. Gonçalves. Direito Constitucional: Teoria do Estado e da Constituição. 22 ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2017, p. 444, vol. 1.

⁴² Nota Explicativa 5 “b” do Demonstrativo da Manutenção e Desenvolvimento do Ensino no exercício 2020, publicado pelo Governo do Estado no Anexo 8, do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO), de Janeiro a Dezembro de 2020, bimestre NOVEMBRO – DEZEMBRO, publicado no Diário Oficial dos Poderes do Estado de 29/01/2021:

5 - Na linha "39- Total das Despesas para Fins de Limite", estão sendo considerados os seguintes:

[...]

b) O montante de R\$ 5.089.565,18 referente aos seguintes:

R\$ 245.039,45 de restituições de convênios celebrados antes de 16/05/2013 da fonte "02 - MDE";

R\$ 19.045,11 de restituições de convênios e instrumentos congêneres celebrados após 16/05/2013 da fonte "02 - MDE";

R\$ 117.834,21 de outras recuperações de despesas de exercícios anteriores da fonte "02 - MDE";

R\$ 4.453.605,27 de restituições sobre a folha de pagamento das fontes "02 - MDE", "13 - FUNDEB 60%" e "14 - FUNDEB 40%";

R\$ 22.201,85 de restituições diversas das fontes "02 - MDE" e "14 - FUNDEB 40%";

R\$ 54.826,45 de restituição de contribuição previdenciária decorrente de cessão de servidor sem ônus para o Estado da fonte "02 - MDE";

R\$ 615,40 de outras receitas da fonte "02 - MDE";

R\$ 55.384,85 de receita intra-restituições sobre a folha de pagamento da fonte "02 - MDE";

R\$ 14,43 de restituições de contribuições previdenciárias (INSS e PREVES) da fonte "02 - MDE";

R\$ 120.994,12 de ressarcimento de salários de servidores à disposição em outro órgão da fonte "13 - FUNDEB 60%" e "14 - FUNDEB 40%"; e

R\$ 4,04 de outras multas e juros de mora da fonte "02 - MDE".

Tal montante não está sendo deduzido das despesas para fins de limite em virtude da ausência de campo específico ou genérico que possibilite o registro do mesmo no presente demonstrativo.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaid, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Proc. TC 2.739/2021

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

Apresenta-se na [Tabela 16](#) o **gasto efetivo com a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino no exercício 2020, com a exclusão da despesa com aporte financeiro ao RPPS**, nos termos do Acórdão de julgamento da ADI 5691/ES e de outros valores não computáveis no limite constitucional enumerados na Nota Explicativa 5 “b” do Anexo 8 do RREO.

Tabela 16 - Valor aplicado na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino no exercício de 2020, excluído o aporte e outras despesas não computáveis na apuração do limite mínimo constitucional de 25%

Valores em reais

| LIMITE CONSTITUCIONAL DE APLICAÇÃO NA MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO, 25% (CF/1988, art. 212) | |
|--|-------------------|
| Base de Cálculo | |
| Receita Líquida de Impostos e Transferências (R\$) | 11.751.216.247,51 |
| Aplicação Mínima | |
| 25% da Base de Cálculo (R\$) | 2.937.804.061,88 |
| Aplicação Efetiva no exercício de 2020 | |
| Total da Despesa Liquidada na MDE (R\$) | 3.170.529.019,59 |
| Exclusões (R\$)* | |
| Despesa com aporte financeiro ao RPPS, fonte 02 | -878.163.510,21 |
| Outras exclusões, fontes 02, 13 e 14 | -5.089.565,18 |
| Despesa Liquidada na MDE efetiva (R\$) | 2.287.275.944,20 |
| Percentual de Aplicação (%) | 19,46 |

Fonte: Anexo 8 do RREO 6º bimestre/2020 e Sigefes

Nota: Conforme Notas Explicativas 5 "a" e "b" do Anexo 8 do RREO

Constata-se que com a exclusão do valor do aporte referente à contribuição complementar para cobertura do déficit financeiro do RPPS (R\$ 878.163.510,21) e de outras exclusões do montante das despesas consideradas para fins de limite constitucional (R\$ 5.089.565,18), **o Governo do Estado aplicou na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, no exercício de 2020, o valor de R\$ 2.287.275.944,20, equivalente a 19,46% dos recursos provenientes da receita resultante de impostos compreendidas as receitas de transferências constitucionais**, deixando de aplicar o valor de R\$ 650.528.117,68, equivalente a 5,54% da mesma base de cálculo, **não cumprindo**



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913


**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

Proc. TC 2.739/2021

portanto o limite mínimo de 25% previsto no art. 212, caput, da Constituição Federal, conforme demonstrado na [Tabela 17](#).

Tabela 17: Valor não aplicado na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino no exercício de 2020
Valores em reais

| APURAÇÃO DO VALOR E PERCENTUAL NÃO APLICADO NA MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO NO EXERCÍCIO DE 2020 | | |
|--|------------------|-------------------|
| Base de Cálculo | | |
| Receita Líquida de Impostos e Transferências (R\$) | | 11.751.216.247,51 |
| Valor e percentual não aplicado | | |
| Aplicação mínima - 25% da Base de Cálculo | 2.937.804.061,88 | 25,00% |
| Despesa Liquidada na MDE efetiva* | 2.287.275.944,20 | 19,46% |
| Valor não aplicado | 650.528.117,68 | 5,54% |

Nota: Excluídas as despesas com aporte para cobertura de déficit financeiro do RPPS no valor total de R\$ 878.163.510,21 (relativos aos servidores da educação), nos termos do Acórdão prolatado na ADI 5691/ES, e de outras despesas não consideradas para fins de apuração do limite constitucional no valor total de R\$ 5.089.565,18 (constantes da Nota Explicativa 5 “b” do Anexo 8 do RREO do 6º bimestre)

Por fim, vale ressaltar que segundo o Manual de Demonstrativos Fiscais da STN, 10ª edição, p. 301 a 303, assim como no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público da STN, 8ª edição, p. 340 a 346, itens 4.3.5 e 4.3.5.3, a execução de despesas que envolvam gastos com inativos e pensionistas devem ser excluídas do cômputo para fins de apuração do limite constitucional com a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, nos termos do art. 71, inciso VI, da Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional) e que a recente Emenda Constitucional 108/2020⁴³, vedou expressamente a utilização de recursos da Manutenção e Desenvolvimento no Ensino para pagamento de aposentadorias e pensões, ao incluir o § 7º no art. 212 da Constituição Federal.

⁴³ Publicada no Diário Oficial da União de 27/08/2020.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913

**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

Proc. TC 2.739/2021

Faz-se necessário ressaltar que o descumprimento da aplicação mínima constitucional de 25% na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, prevista no art. 212, *caput*, da Constituição Federal, é tão relevante que o legislador constituinte a colocou entre os princípios constitucionais sensíveis, cuja inobservância, no limite, pode ensejar intervenção federal em estado, como prevê o art. 37, VII, “e”, da Constituição Federal. Desse modo, tal irregularidade é relevante e suficiente para, por si só, modificar a opinião em relação à execução dos orçamentos, nos moldes examinados na [seção 4.7](#).

É importante destacar que, como detalhadamente apresentado no [seção 9](#), as razões de justificativa apostas na manifestação do Governador do Estado, Sr. José Renato Casagrande, não descaracterizam a violação ao art. 212 da CF/1988, que exige a aplicação mínima de 25% dos recursos provenientes da receita resultante de impostos compreendidas as receitas de transferências constitucionais na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, enquanto o Poder Executivo aplicou valor equivalente a 19,46% desses recursos, em 2020.

Porém, vale registrar que os argumentos apresentados na manifestação do Governador do Estado, Sr. José Renato Casagrande, foram decisivos para a definição do tipo de opinião modificada a ser emitida em relação à execução dos orçamentos, como pode-se verificar na [seção 4.7](#).

Diante do exposto, mantêm-se a não conformidade consistente no fato de que em 2020, o Poder Executivo aplicou valor equivalente a 19,46% dos recursos provenientes da receita resultante de impostos compreendidas as receitas de transferências constitucionais na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, enquanto o art. 212 da CF/1988 exige a aplicação mínima de 25% desses recursos.

O [Gráfico 10](#) apresenta a evolução percentual da aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino no período de 2016 a 2020, em relação às receitas resultantes de impostos, compreendidas as receitas de transferências constitucionais.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Proc. TC 2.739/2021

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

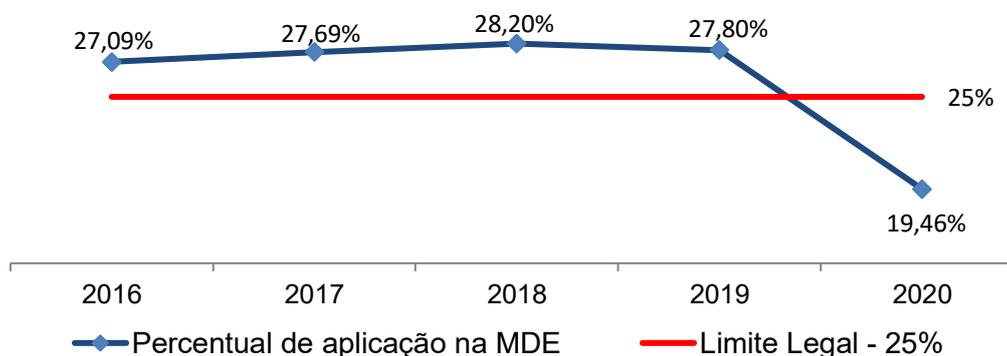


Gráfico 9: Evolução percentual da aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino no período de 2016 a 2020, em relação às receitas resultantes de impostos, compreendidas as receitas de transferências constitucionais

Fonte: Relatórios técnicos das contas dos governadores do estado do Espírito Santo – Exercícios de 2016 a 2019

Nota: Apuração no período de 2016 a 2019 de acordo com a Resolução TC 238/2012

4.3.4.2 Remuneração dos profissionais do magistério

Constatou-se a realização de despesas com a Remuneração dos Profissionais do Magistério no montante de R\$ 674.067.630,67, equivalente a 64,97% da Receitas do Fundeb, cumprindo a aplicação mínima constitucional de 60% prevista no art. 60, XII, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal.

Registra-se a exclusão de despesas não consideradas para fins de apuração do limite constitucional no valor total de R\$ 102.842,22 (constantes da Nota Explicativa 5 “b” do Anexo 8 do RREO do 6º bimestre).

O [Gráfico 11](#) apresenta a evolução percentual da aplicação na remuneração dos profissionais do magistério no período de 2016 a 2020.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

Proc. TC 2.739/2021

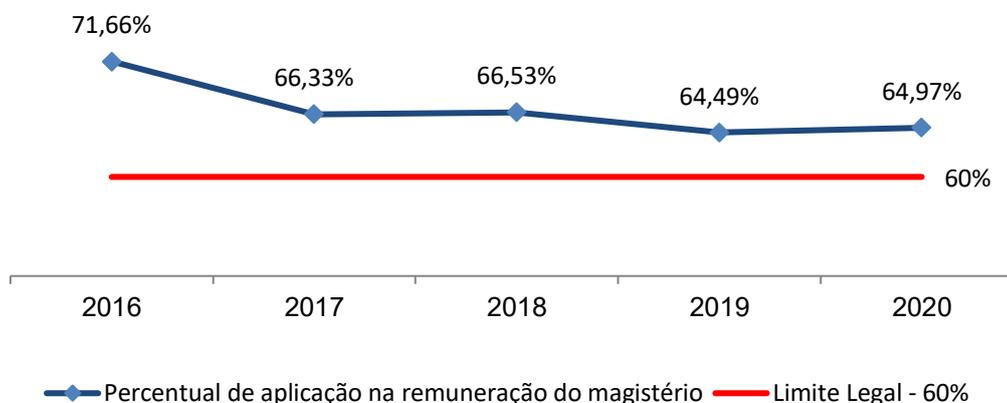


Gráfico 10: Evolução percentual da aplicação na remuneração dos profissionais do magistério no período de 2016 a 2020

Fonte: Relatórios técnicos das contas dos governadores do estado do Espírito Santo – exercícios de 2016 a 2019

4.3.4.3 Aplicação de recursos do Fundeb

Constatou-se a realização de despesas no exercício de 2020 no montante de R\$ 1.023.229.164,83 e até o 1º trimestre de 2021 no montante de R\$ 14.515.089,31, equivalente a 100,03% da Receitas do Fundeb, cumprindo a aplicação mínima legal de 100% prevista no art. 21 da Lei 11.494, de 20 de junho de 2007.

Registra-se a exclusão das despesas custeadas com superávit de exercícios anteriores no valor total de R\$ 20.014.357,52 e de outras despesas não consideradas para fins de apuração do limite legal no valor total de R\$ 134.445,90 (constantes da Nota Explicativa 5 “b” do Anexo 8 do RREO do 6º bimestre).

4.3.4.4 Avaliação do parecer emitido pelo conselho de acompanhamento e controle social do Fundeb

Constatou-se a emissão de parecer pelo Conselho Estadual de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb pela regularidade das contas do exercício de 2020.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

Proc. TC 2.739/2021

4.3.5 Saúde

4.3.5.1 Aplicação mínima constitucional

Constatou-se a realização de despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde no montante de R\$ 1.960.548.781,17, equivalente a 16,68% da Receita Líquida de Impostos e Transferências Constitucionais, cumprindo a aplicação mínima constitucional de 12% prevista no art. 198, § 3º, I, da Constituição Federal c/c art. 6º, *caput*, da Lei Complementar 141, de 13 de janeiro de 2012.

Registra-se a exclusão de despesas não consideradas para fins de apuração do limite constitucional no valor total de R\$ 2.968.077,87 (constantes da Nota Explicativa 4 do Anexo 12 do RREO do 6º bimestre).

O [Gráfico 12](#) apresenta a evolução percentual da aplicação em ações e serviços públicos de saúde no período de 2016 a 2020.

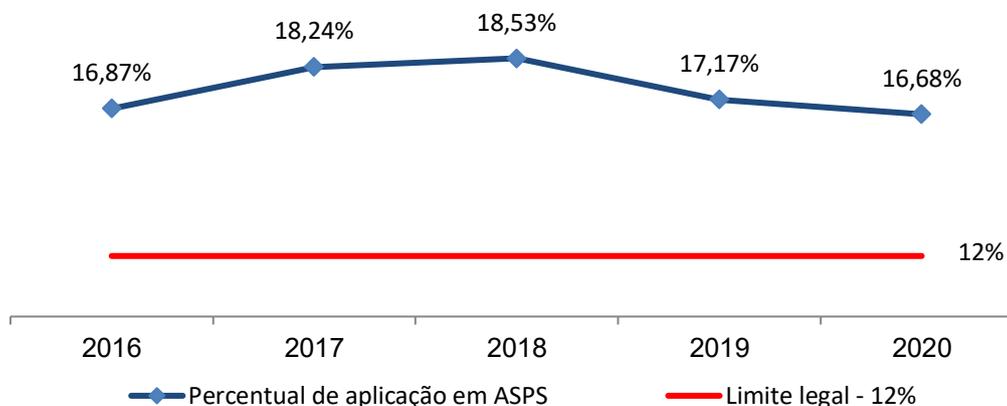


Gráfico 11: Evolução percentual da aplicação em ações e serviços públicos de saúde no período de 2016 a 2020

Fonte: Relatórios técnicos das contas do governador do estado do Espírito Santo – TCEES



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

Proc. TC 2.739/2021

4.3.5.2 Avaliação do parecer emitido pelo conselho de acompanhamento e controle social da saúde

O Parecer do Conselho de Fiscalização sobre a prestação de contas dos recursos aplicados em Ações e Serviços Públicos de Saúde, relativos ao exercício de 2020, não integrou a presente PCA. Contudo, constatou-se o encaminhamento tempestivo em 29/03/2021 do Relatório Anual de Gestão (RAG) do exercício de 2020 ao Conselho Estadual de Saúde.

4.3.6 Receita Corrente Líquida

Apurou-se uma RCL no montante de R\$ 15.640.877.344,22, com um aumento nominal de R\$ 719.569.548,71, equivalente a 4,82% do valor apurado no exercício anterior (R\$ 14.921.307.795,51).

Apurou-se ainda uma RCL “ajustada para cálculo dos limites de endividamento” no montante de R\$ 15.626.649.218,22 e uma RCL “ajustada para cálculo dos limites da despesa com pessoal” no montante de R\$ 15.575.541.229,22.

O [Gráfico 13](#) apresenta a evolução dos valores apurados da RCL no 6º bimestre no período de 2016 a 2020.

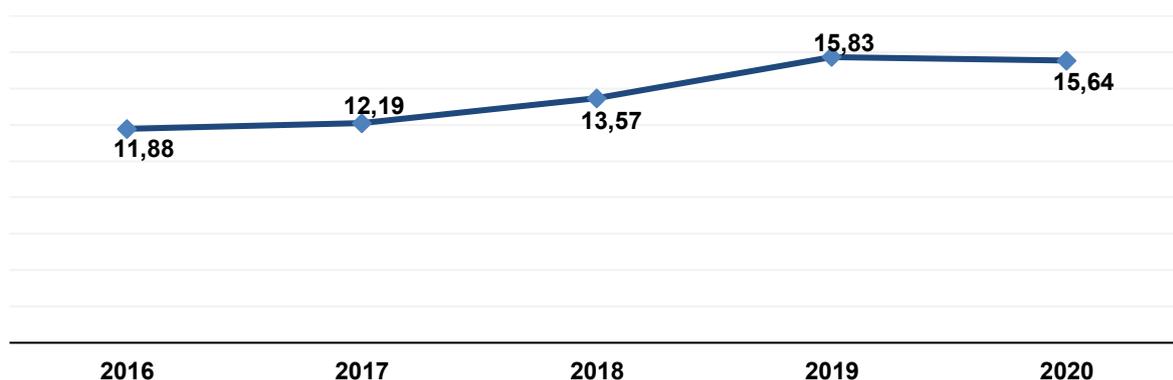


Gráfico 12: Evolução dos valores apurados da RCL no 6º bimestre no período de 2016 a 2020

Nota: Valores em bilhões

Fonte: Painel de Controle do TCEES



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



4.3.7 Despesa com Pessoal

4.3.7.1. Limite do Poder Executivo

Constatou-se que a despesa total com pessoal do Poder Executivo atingiu o montante de R\$ 6.045.015.125,18, equivalente a 38,81% da RCL (ajustada para cálculo dos limites da despesa com pessoal), cumprindo o limite legal de 49% previsto no art. 20, II, “c”, da LRF.

O [Gráfico 14](#) apresenta a evolução percentual da despesa total com pessoal consolidada do Poder Executivo no período de 2016 a 2020.

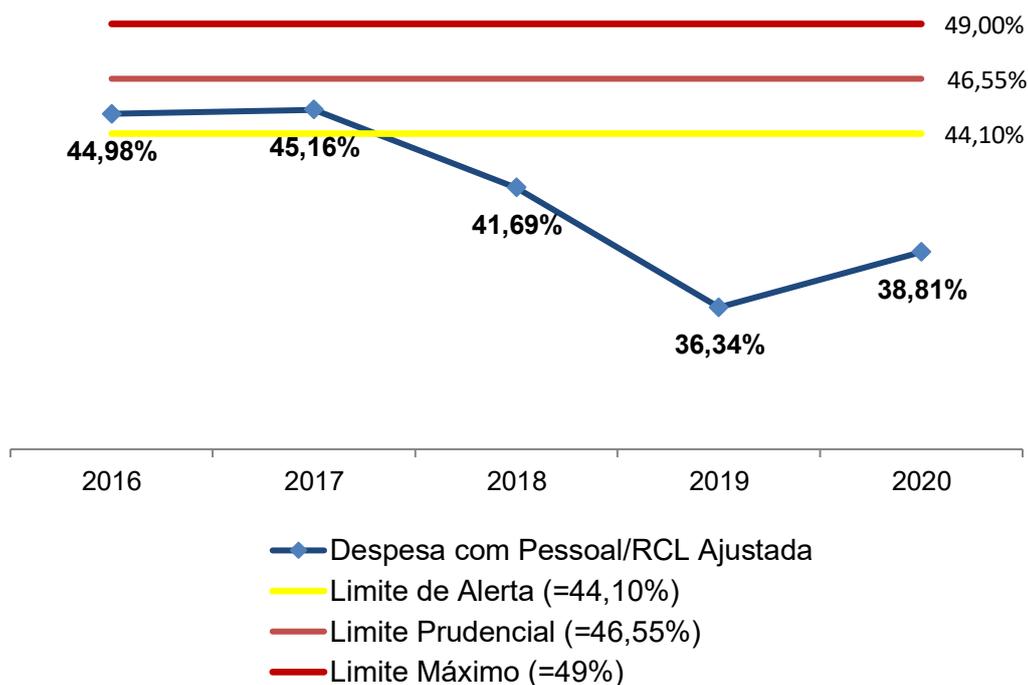


Gráfico 13: Evolução percentual da despesa total com pessoal do Poder Executivo no período de 2016 a 2020

Fonte: Painel de Controle do TCEES





**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

Proc. TC 2.739/2021

4.3.7.2 Limite consolidado do Ente

Constatou-se que a despesa total com pessoal consolidada do Ente atingiu o montante de R\$ 7.614.445.898,04, equivalente a 48,89% da RCL (ajustada para cálculo dos limites da despesa com pessoal), cumprindo o limite legal de 60% previsto no art. 19, II, da LRF.

O [Gráfico 15](#) apresenta a evolução percentual da despesa total com pessoal consolidada do Ente no período de 2016 a 2020.

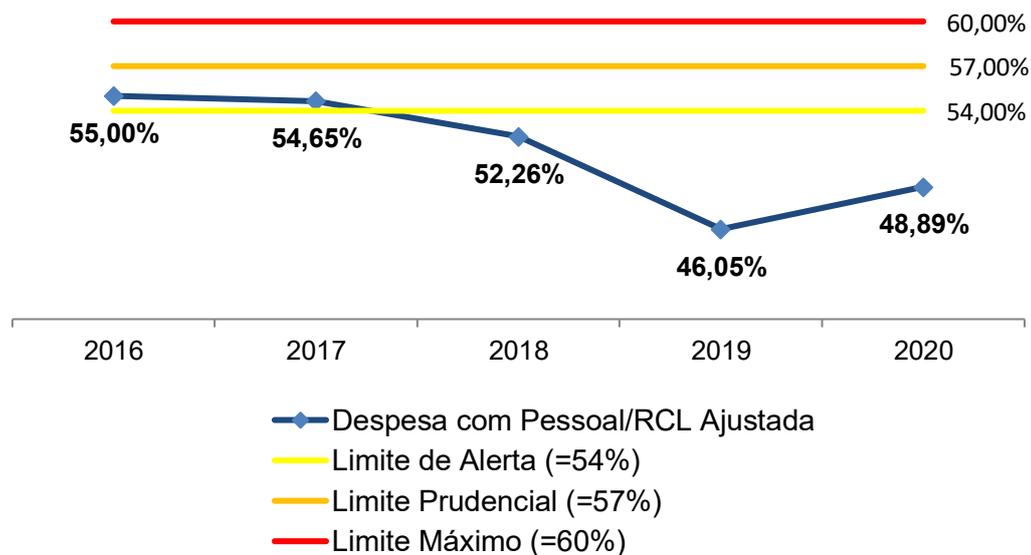


Gráfico 14: Evolução percentual da despesa total com pessoal consolidado do Ente no período de 2016 a 2020

Fonte: Painel de Controle do TCEES

4.3.8 Operações de Crédito

4.3.8.1 Limite global

Constatou-se a realização de operações de crédito no montante de R\$ 241.512.029,81, equivalente a 1,55% da RCL (ajustada para cálculo dos limites de endividamento),



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Proc. TC 2.739/2021

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

cumprindo o limite legal de 16% previsto no art. 30, § 3º, da LRF c/c art. 7º, I, da Resolução 43/2001 do Senado Federal.

O [Gráfico 16](#) apresenta a evolução percentual do limite das operações de crédito realizadas no período de 2016 a 2020.

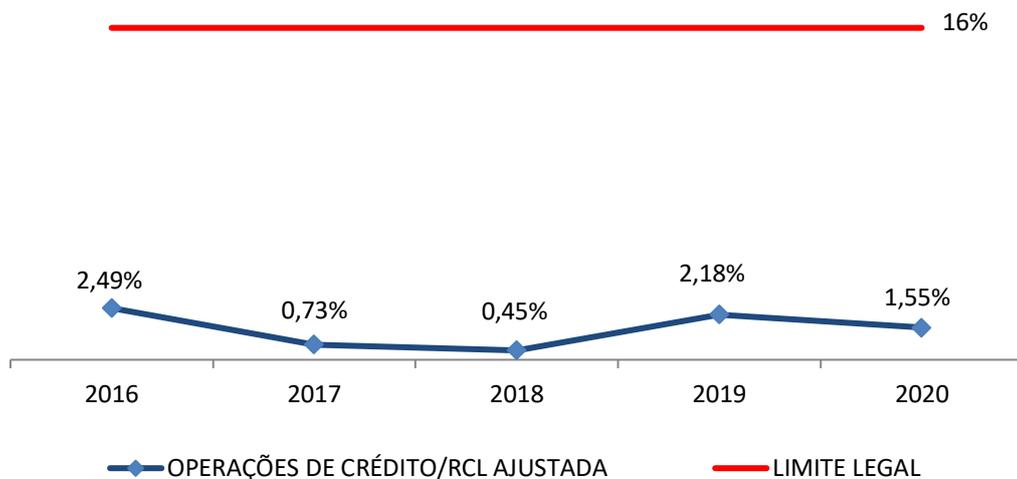


Gráfico 15: Evolução percentual do limite das operações de crédito realizadas no período de 2016 a 2020

Fonte: Painel de Controle do TCEES

4.3.8.2 Comprometimento anual com amortizações, juros e demais encargos da dívida consolidada

Constatou-se o comprometimento anual com amortizações, juros e demais encargos da dívida consolidada no montante de R\$ 488.138.069,12, equivalente a 3,12% da RCL (ajustada para cálculo dos limites de endividamento), cumprindo o limite legal de 11,5% previsto no art. 30, § 3º, da LRF c/c art. 7º, II, da Resolução 43/2001 do Senado Federal.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

Proc. TC 2.739/2021

4.3.8.3 Por Antecipação de Receita Orçamentária (ARO)

Constatou-se a não contratação de operações de crédito por antecipação de receita orçamentária.

4.3.9 Garantia e Contragarantia

Constatou-se a concessão de garantias para operações de crédito no montante de R\$ 52.635.762,25, equivalente a 0,34% da RCL (ajustada para cálculo dos limites de endividamento), cumprindo o limite legal de 22% previsto no art. 40, *caput*, da LRF c/c art. 9º, *caput*, da Resolução 43/2001 do Senado Federal.

Registra-se que as garantias concedidas não receberam contragarantias, conforme previsão legal do art. 40, § 1º, I, da LRF.

O [Gráfico 17](#) apresenta a evolução percentual do limite de concessões de garantias e contragarantias no período de 2016 a 2020.

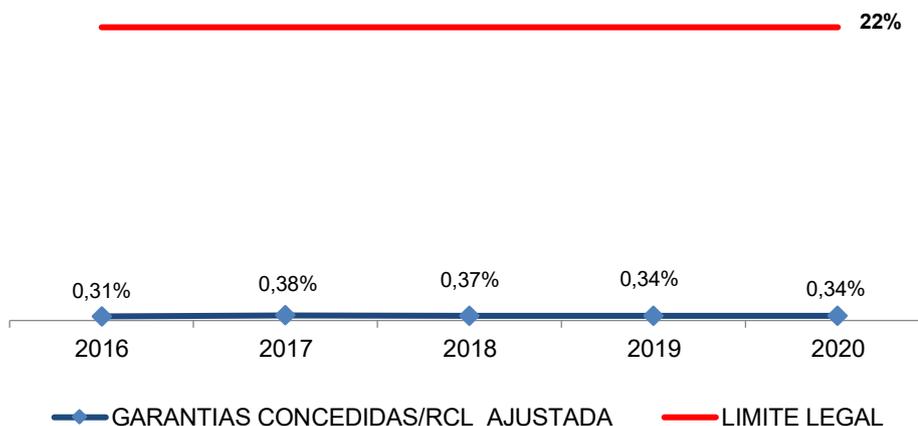


Gráfico 16: Evolução percentual do limite de garantias e contragarantias no período de 2016 a 2020

Fonte: Painel de Controle do TCEES



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaid, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

Proc. TC 2.739/2021

4.3.10 Dívida Consolidada Líquida

Apurou-se uma Dívida Consolidada Líquida no montante de R\$ 1.415.320.262,92, equivalente a 9,06% da RCL (ajustada para cálculo dos limites de endividamento), cumprindo o limite legal de 200% previsto no art. 30, § 3º, da LRF c/c art. 3º, I, da Resolução 40/2001 do Senado Federal.

O [Gráfico 18](#) apresenta a evolução percentual da dívida consolidada líquida no período de 2016 a 2020.

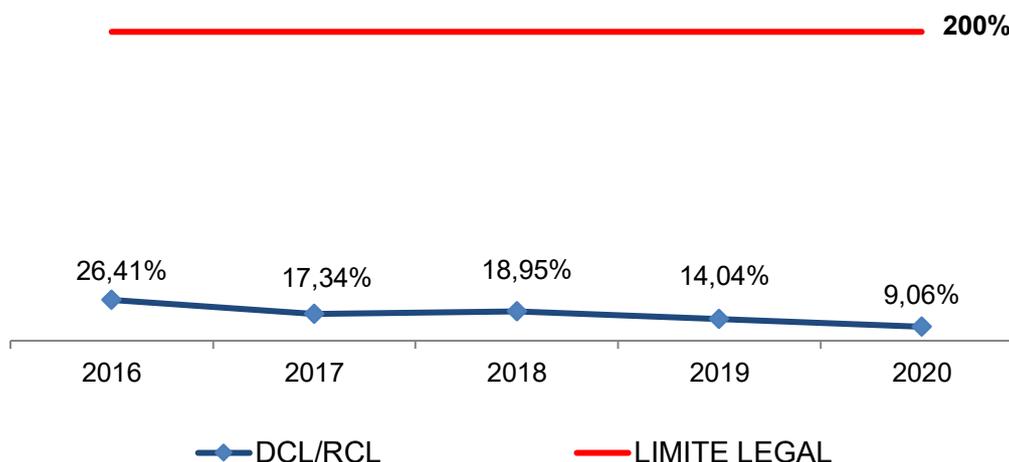


Gráfico 17: Evolução percentual do limite da dívida consolidada líquida no período de 2016 a 2020

Fonte: Relatórios técnicos das contas dos governadores do estado do Espírito Santo – exercícios de 2016 a 2019 e Relatório de Gestão Fiscal – 3º quadrimestre de 2020

4.3.11 Regra de Ouro

Apurou-se o cumprimento do art. 167, III, da Constituição Federal, que veda a realização de receitas de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaid, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

Proc. TC 2.739/2021

Registra-se que, com fulcro no art. 4º da Emenda Constitucional 106/2020, o Estado do Espírito Santo ficou dispensado do cumprimento da “Regra de Ouro” no exercício de 2020.

4.3.12 Alienação de Ativos

Apurou-se o cumprimento do art. 44 da LRF, que veda a aplicação da receita de capital derivada da alienação de bens e direitos que integram o patrimônio público para o financiamento de despesa corrente.

4.3.13 Disponibilidade de Caixa e Inscrição em Restos a Pagar

Do ponto de vista estritamente fiscal, constatou-se que o Poder Executivo e o Ente possuem liquidez para arcar com seus compromissos financeiros, cumprindo o dispositivo legal previsto no art. 1º, § 1º, da LRF.

4.3.14 Transparência na Gestão

Constatou-se a divulgação dos seguintes instrumentos de transparência da gestão fiscal: a PCA do exercício de 2019 e o respectivo parecer prévio, o RREO e o RGF e as versões simplificadas desses documentos, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, cumprindo a determinação legal prevista no art. 48, *caput*, da LRF.

Constatou-se ainda o cumprimento da recomendação constante do Parecer Prévio 72/2020-1 – Plenário (subitem 1.9), bem como da recomendação constante do Acórdão 1.080/2020-7 – Plenário (subitem 1.2).

4.3.15 Considerações finais

Resumidamente, constatou-se que o Governo se enquadrou nos parâmetros fiscais (formalidades, limites e metas), bem como atendeu aos limites constitucionais da saúde e da “regra de ouro”, e, do ponto de vista estritamente fiscal, possui liquidez para arcar com seus compromissos financeiros.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913

**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

Proc. TC 2.739/2021

Porém, constatou-se a realização de despesas na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino no montante de R\$ 2.287.275.944,20, equivalente a 19,46% da receita líquida de impostos e transferências constitucionais, descumprindo a aplicação mínima constitucional de 25% prevista no art. 212, caput, da Constituição Federal.

Considerando que a aplicação constitucional de 25% da receita líquida de impostos e transferências constitucionais resultou no exercício de 2020 no valor mínimo de R\$ 2.937.804.061,88, identificou-se a não aplicação na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino do montante de R\$ 650.528.117,68.

Faz-se necessário ressaltar que o descumprimento da aplicação mínima constitucional de 25% na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, prevista no art. 212, *caput*, da Constituição Federal, é tão relevante que o legislador constituinte a colocou entre os princípios constitucionais sensíveis, cuja inobservância, no limite, pode ensejar intervenção federal em estado, como prevê o art. 37, VII, “e”, da Constituição Federal. Desse modo, tal irregularidade é relevante e suficiente para, por si só, modificar a opinião em relação à execução dos orçamentos, nos moldes examinados na [seção 4.7](#).

É importante destacar que, como detalhadamente apresentado no capítulo 9, as razões de justificativa apostas na manifestação do Governador do Estado, Sr. José Renato Casagrande, não descaracterizam a violação ao art. 212 da CF/1988, que exige a aplicação mínima de 25% dos recursos provenientes da receita resultante de impostos compreendidas as receitas de transferências constitucionais na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, enquanto o Poder Executivo aplicou valor equivalente a 19,46% desses recursos, em 2020.

Porém, vale registrar que os argumentos apresentados na manifestação do Governador do Estado, Sr. José Renato Casagrande, foram decisivos para a definição do tipo de opinião modificada a ser emitida em relação à execução dos orçamentos, como pode-se verificar na [seção 4.7](#).



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaid, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913

**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

Proc. TC 2.739/2021

Diante do exposto, mantêm-se a não conformidade consistente no fato de que em 2020, o Poder Executivo aplicou valor equivalente a 19,46% dos recursos provenientes da receita resultante de impostos compreendidas as receitas de transferências constitucionais na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, enquanto o art. 212 da CF/1988 exige a aplicação mínima de 25% desses recursos.

4.4 GESTÃO PREVIDENCIÁRIA

4.4.1 Introdução

Trata-se da síntese dos resultados apurados nos autos do proc. **TC 757/2021-9**, fiscalização com o objetivo de acompanhar a **gestão previdenciária do Estado** a fim de subsidiar a análise e apreciação das contas do governador do exercício de 2020.

Apresentou como escopo principal a **análise do equilíbrio financeiro e atuarial do regime previdenciário do Estado**. Analisou a Reforma da Previdência Estadual implementada a partir da alteração das alíquotas de contribuição patronal e do servidor, da reforma na concessão de benefícios, da criação do Fundo de Proteção Social dos Militares (FPS).

Foi abordado o escopo obrigatório da Resolução TC 297/2016, no qual se inclui ainda a compatibilidade das políticas de pessoal e previdenciária, com enfoque parcial na pandemia, e também uma análise dos números do recém-criado Fundo de Proteção Social dos Militares, criado por meio da Lei Complementar Estadual – LC 943/2020.

As informações apresentadas nas seções seguintes correspondem ao resumo das principais informações e conclusões exaradas no **Relatório de Acompanhamento 7/2021-6, Anexo 3.551/2021-6** (evento 102). O Relatório de Acompanhamento contempla informações mais detalhadas e explicativas, inclusive as justificativas do Estado em relação aos apontamentos efetuados. Os achados que resultaram em propostas de determinação foram submetidos ao jurisdicionado.



+55 27 3334-7600

www.tcees.tc.br

@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaziz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913

**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

Proc. TC 2.739/2021

4.4.2 Análise da política de pessoal sob o aspecto da LC 173/2020

A Lei Complementar 173, de 27 de maio de 2020, estabeleceu o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19) e restringiu, em seu artigo 8º, práticas relacionadas à política de pessoal dos entes durante o estado de calamidade pública. A análise quanto a esse item, disposta na subseção 3.3 do Relatório de Acompanhamento 7/2021-6 (proc. TC 757/2021-9), **não identificou infrações ao comando legal analisado.**

4.4.3 Estudos de impacto financeiro e atuarial para a propositura de alterações na política de pessoal

Este tópico trata dos estudos de impacto financeiro e atuarial para a proposição de alteração legal relacionada a carreiras/quadros de servidores e demais políticas de pessoal do Ente.

Há exigência de estudos de impacto atuarial constante no art. 75 da Portaria 464/2018, nos casos de alteração legal relacionada à estrutura funcional e remuneratória dos segurados ativos do RPPS que possa provocar a majoração potencial dos benefícios, que deve ser acompanhada de estimativa de impacto no equilíbrio financeiro e atuarial. O parágrafo único do referido artigo destaca a previsão das fontes de custeio e a adoção de medidas para o equacionamento do déficit, no caso de agravamento do desequilíbrio financeiro e atuarial.

Foi constatada **a ausência dos estudos de impacto atuarial quando da submissão de projetos de lei que tratam de aumentos/reestruturação de carreiras**, a exemplo da reestruturação/ajuste da Polícia Militar (LC 940), da Polícia Civil (LC 941), dos inspetores penitenciários (Lei 11.120), agentes socioeducativos (Lei 11.121), todas do dia 13 de março de 2020. Somente foram encontrados, no site da Assembleia Legislativa, os demonstrativos de impacto orçamentário financeiro no exercício vigente e nos dois seguintes, acompanhados da declaração do ordenador de despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com os instrumentos de planejamento.



+55 27 3334-7600

www.tcees.tc.br

@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaid, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913

**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

Proc. TC 2.739/2021

As políticas de recursos humanos e previdenciária devem ter foco nas ações de pessoal do ente e no respectivo impacto na sustentabilidade do regime previdenciário, a partir da simulação de cenários de longo prazo para mensurar os impactos em todos seus aspectos.

Assim, estabelecer o impacto financeiro no exercício corrente e nos dois seguintes é cumprimento de dever legal imposto pela LRF. Apresentar uma avaliação atuarial que se limita a trazer a “fotografia” do novo fundo, ao contrário de apresentar, à época, estudos prévios de impacto atuarial relativo a aumentos remuneratórios é ter conduta não condizente com a responsabilidade fiscal.

Além disso, não foi apresentado nenhum ato normativo que dispusesse sobre a metodologia a ser utilizada para quantificação dos impactos financeiro e atuarial dos aumentos/reestruturações de carreiras, **concluindo-se, portanto, que não há compatibilidade entre as políticas de recursos humanos e a previdenciária do Estado.** Por tais motivos, nas [subseções 11.1](#) e [11.2](#) serão propostas DETERMINAÇÃO e RECOMENDAÇÃO.

Essa análise ganha ainda mais relevância na medida em que o demonstrativo Susten, que integra a PCA do governador, indica um crescimento importante na despesa com pessoal do Estado para os próximos anos, variando entre 53,67% e 53,8% da RCL entre os anos de 2021 a 2026. Ou seja, bem próximo do limite de alerta de 54%. Essa projeção pode ser vista na Figura 3, do **Anexo 3.553/2021-5** (evento 104).

A Tabela 8, **Anexo 3.553/2021-5** (evento 104), demonstra um cenário de atenção em relação à despesa com pessoal do Estado nos próximos anos, indicando uma linha tênue entre o limite de alerta da LRF e a despesa total com pessoal.

É importante frisar que se tratam de projeções, que podem ou não se realizar, especialmente quando a Avaliação Atuarial do exercício de 2020 trouxe projeções distantes da realidade, conforme visto ao longo do relatório.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaid, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913

**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Proc. TC 2.739/2021

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

No entanto, **entende-se que há risco a médio e longo prazos em relação aos limites de pessoal do Estado, considerando que a redução da alíquota patronal para o FF e a instituição do FPS, que não possui contribuição patronal e apresenta um cenário de aumento de despesa, possuem impacto direto no aumento da despesa total com pessoal nos termos da LRF.** Isso porque o somatório das alíquotas de contribuição do servidor e patronal passou de 33% para 28%; logo, a redução da fonte de financiamento implicará em aumento de aporte que é contabilizado como despesas de pessoal⁴⁴.

Na prática, para o FF, o montante das despesas se manteve o mesmo, mas em função da diferença da natureza dos repasses e conseqüentemente na forma de contabilização, a contribuição patronal, que era deduzida da despesa de pessoal, passou a ser aporte, que não pode ter o mesmo tratamento.

Pelos motivos expostos, **entende-se serem imprescindíveis estudos de impacto a longo prazo das alterações legislativas nos gastos de pessoal**, inclusive estudos de impacto previdenciário, especialmente para que sejam desenhados cenários para o futuro, inclusive para a política de pessoal do Governo do Estado.

4.4.4 Taxa de crescimento real dos salários

A hipótese econômica de projeção de crescimento real dos salários, na Avaliação Atuarial de 2020, foi alterada de 1% ao ano em 2019 para 2% ao ano para 2020, a partir de um estudo⁴⁵ do IPAJM, realizado com base na Instrução Normativa SPREV 9, de 21 de dezembro de 2018.

A taxa de crescimento dos salários obtida nos estudos foi de 1,77, e “*considerando uma margem de erro nas previsões e optando pelo conservadorismo, a taxa adotada foi arredondada para 2%*”. Os estudos desconsideraram a análise do histórico do crescimento salarial, exigência constante no art. 4º, § 1º, IV da IN SPREV 9/2018.

⁴⁴ LRF: art 19(...)

§ 3º Na verificação do atendimento dos limites definidos neste artigo, é vedada a dedução da parcela custeada com recursos aportados para a cobertura do déficit financeiro dos regimes de previdência.

⁴⁵ Nota Técnica - Taxa Crescimento das Remunerações (Anexo 2.045/2021-5)



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

Proc. TC 2.739/2021

A metodologia utilizada pelo Instituto foi própria. Como limitação, informa-se que **não é possível opinar sobre o mérito do estudo, pela impossibilidade de validar a metodologia utilizada assim como pela desconsideração dos dados históricos de crescimento salarial pelo IPAJM**, ao contrário do que determina a IN SPREV 9/2018.

Pelo exposto, na [subseção 11.2](#) foi sugerida **RECOMENDAÇÃO**. Foi constatada ainda a ausência de análise de sensibilidade quando da alteração da hipótese, item tratado na [subseção 4.4.9.2](#).

4.4.5 A nova previdência estadual

A Reforma da Previdência Estadual ocorreu por meio da Emenda Constitucional Estadual 114, de 25 de novembro de 2019, da LC 931/2019, da LC 938/2020, da LC 943/2020 e da LC 945/202046, as quais são resumidas na [Figura 3](#).

⁴⁶ O relatório de Acompanhamento 2/2020-5 (proc. TC 805/2020) apresentou os detalhes da Reforma Estadual



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Proc. TC 2.739/2021

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

QUADRO RESUMO DAS LEIS COMPLEMENTARES QUE ALTERARAM O SISTEMA PREVIDENCIÁRIO ESTADUAL

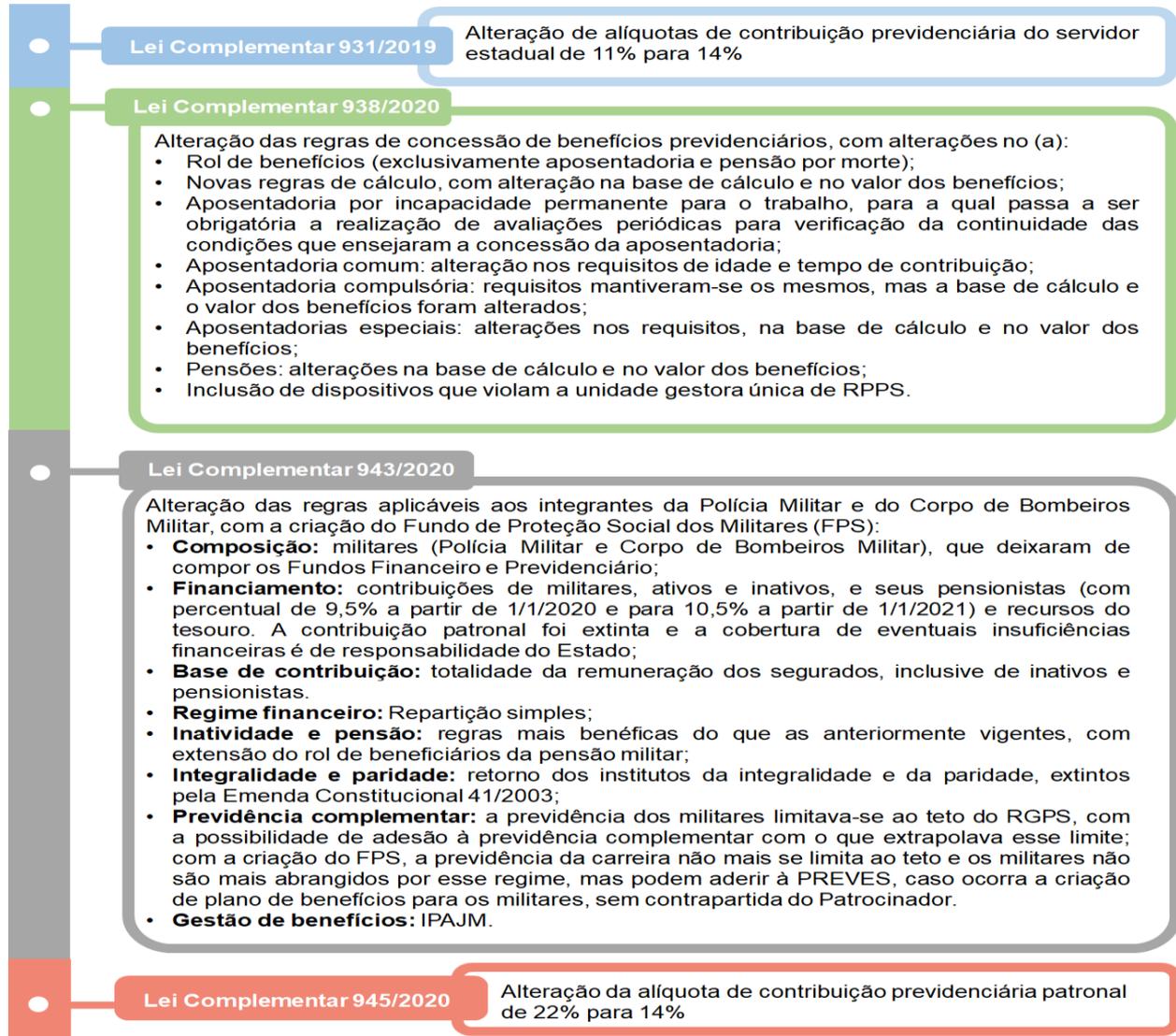


Figura 3: Resumo das principais leis complementares que alteraram o sistema previdenciário estadual
Fonte: elaborado pelo NPPREV, com base nas legislações estaduais

Cumprir destacar que o NPPREV constatou ilegalidades/irregularidades em relação às leis complementares aprovadas:

- LC 931/2019⁴⁷: foi destacada a ausência de estudos de impacto orçamentário, financeiro e atuarial da alteração da alíquota de contribuição do servidor;

⁴⁷ Proc. TC 806/2020 - Relatório de Acompanhamento 2/2020-5



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaid, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Proc. TC 2.739/2021

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

- LC 938/2020⁴⁸: foi destacada a violação à unidade gestora única de RPPS;
- LC 943/2020⁴⁹: foi destacada a criação de despesas continuadas de caráter obrigatório sem a apresentação da estimativa do impacto orçamentário e financeiro no exercício previsto para entrar em vigor e nos dois subsequentes,
- LC 945/2020⁵⁰: foi destacada à ausência de estudos de viabilidade orçamentária, financeira e atuarial da redução da alíquota patronal de contribuição previdenciária.

4.4.6 Estrutura da previdência estadual

Com a publicação das quatro leis complementares em 2020, o sistema previdenciário estadual foi significativamente modificado, com alterações na estrutura do regime próprio, na composição dos fundos previdenciários, nas alíquotas de financiamento, nas regras de concessão de benefícios a civis e a militares e na previdência complementar.

A estrutura da previdência estadual passou a ter configuração ilustrada na [Figura 4](#).

⁴⁸ Proc. TC 4.275/2020-2 – Representação do NPPREV

⁴⁹ Proc. TC 3.700/2020-6 – Representação do NPPREV

⁵⁰ Proc. TC 4.274/2020-8 – Representação do NPPREV



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Proc. TC 2.739/2021

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

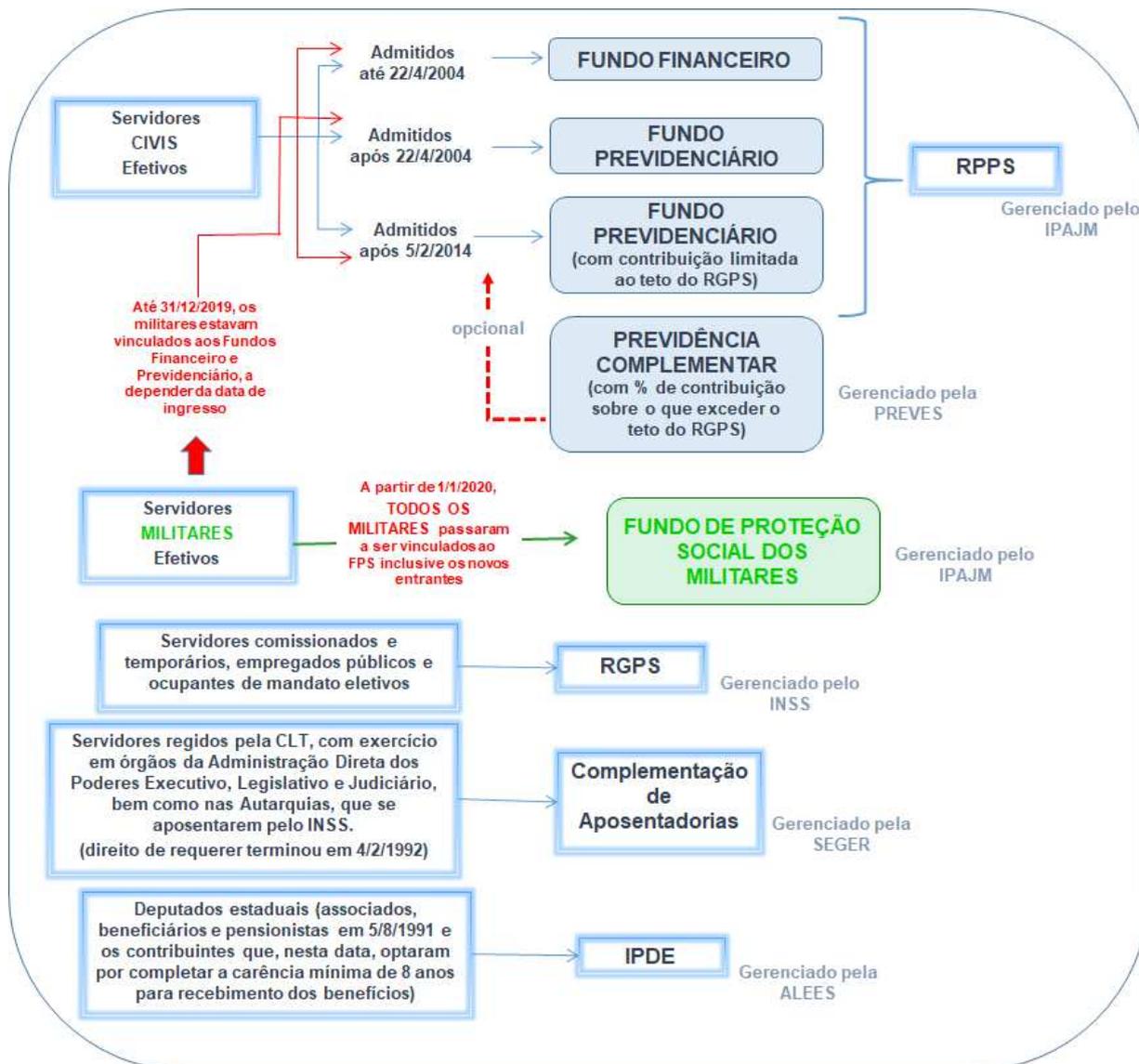


Figura 4: Nova estrutura da previdência estadual

Fonte: elaborado pelo NPPREV, com base nas legislações estaduais

O regime próprio de previdência estadual é gerido pelo IPAJM e denominado ES-Previdência, sendo composto pelos Fundos Financeiro e Previdenciário. O IPAJM também faz a gestão do FPS. Antes da LC 943/2020, os civis e militares compunham os Fundos Financeiro e Previdenciário; os admitidos até 22/4/2004, no primeiro e, após essa data, no segundo; sendo que a contribuição dos servidores admitidos após 5/2/2014 era adstrita ao teto do RGPS, com adesão facultativa à previdência complementar (Preves). Após a LC 943/2020, esses fundos passaram a ser compostos somente pelos civis. Os militares



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913

**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

Proc. TC 2.739/2021

da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros passaram a compor o FPS, inclusive para os novos servidores entrantes.

Assim, os benefícios pós emprego dos servidores do Estado são pagos pelo IPAJM (por intermédio dos fundos constituídos), pela Preves, pela Assembleia Legislativa, diretamente pelos órgãos estaduais, no caso de complementação de aposentadorias; e pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), no caso dos servidores comissionados e temporários, empregados públicos e ocupantes de mandato eletivo.

A previdência complementar do Estado é gerida pela Fundação de Previdência Complementar do Estado do Espírito Santo – PREVES e aplicável aos servidores civis que ingressaram no serviço público estadual a partir 5/2/2014 (data de início do funcionamento da PREVES), sendo abrangidos, dentre outros, os titulares de cargos efetivos. Importante ressaltar que a Preves também era aplicável aos militares até a criação do FPS (vigência a partir de 1/1/2020).

A Assembleia Legislativa é responsável pelo pagamento de pensão (aposentadoria) aos ex-deputados e pensão por morte aos seus dependentes em decorrência do Instituto de Previdência dos Deputados Estaduais (IPDE⁵¹), que embora extinto, foram mantidos todos os benefícios, vantagens e direitos previstos na Lei Estadual 3.603/1983 e alterações, sob a justificativa do direito adquirido em cumprimento a garantia contida no art. 5º, inciso XXXVI, da CF/1988.

Em relação à complementação de aposentadorias, a Lei Estadual 4.511/1991 concedeu uma complementação mensal aos servidores públicos estaduais regidos pela Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), que corresponde à diferença entre o valor do provento e do salário a que teria direito se em exercício estivesse. Com base na referida lei e na Lei 4.565/91, os órgãos efetuam de forma direta o pagamento dos benefícios.

Faz-se aqui um paralelo entre o FPS e o fundo de repartição existente previamente, o Fundo Financeiro. Se antes o Estado tinha o FF com as insuficiências financeiras sendo

⁵¹ Criado pela Lei 2.247 de 16/12/1966 e extinto pela Lei 4.541/1991



+55 27 3334-7600

www.tcees.tc.br

@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913

**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Proc. TC 2.739/2021

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

cobertas pelo Tesouro, oriundo de um passivo histórico, soma-se a ele o FPS, cujas insuficiências também serão cobertas pelo Tesouro.

A diferença é que o Fundo Financeiro já tem sua trajetória mapeada, com as insuficiências financeiras calculadas, e é um fundo em extinção, necessário para a transição para um regime equilibrado; enquanto o FPS é um fundo permanente, sem prazo para acabar, e não foi desenhado para ser sustentável e equilibrado.

Portanto, **ao instituir um Fundo sob regime de repartição simples, cujas insuficiências serão arcadas pelo Tesouro, sem nenhum estudo sólido que embasasse a decisão, o Estado fez uma opção política temerária**, que compromete a saúde das finanças estaduais, conforme exposto na [subseção 4.5.6](#) e **Anexo 3.550/2021-1** (evento 101) – Riscos e ameaças à sustentabilidade fiscal.

4.4.7 Principais números do Fundo de Proteção Social dos Militares

De acordo com a Avaliação Atuarial do exercício financeiro de 2020, o FPS possui um déficit atuarial de R\$ 9,5 bilhões⁵², que representa a necessidade de aporte com recursos do Tesouro, no longo prazo, a valor presente. A obrigação quanto à cobertura da insuficiência financeira para o FPS foi trazida pela LC 943/2020⁵³.

O FPS apresentou uma insuficiência financeira de R\$ 553.205.785 em 2020, ocasionando uma necessidade de aporte de recursos do Tesouro da ordem R\$ 583.588.819, sendo esta a principal fonte de financiamento do fundo.

⁵² Fundo de Proteção Social dos Militares apresentou déficit atuarial de R\$ 9.512.653.810

⁵³ Art. 17. Constituem recursos do FPS:

[...]

§ 4º Compete ao Estado a cobertura de eventuais insuficiências financeiras decorrentes do pagamento dos proventos aos militares e das pensões militares



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Proc. TC 2.739/2021

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

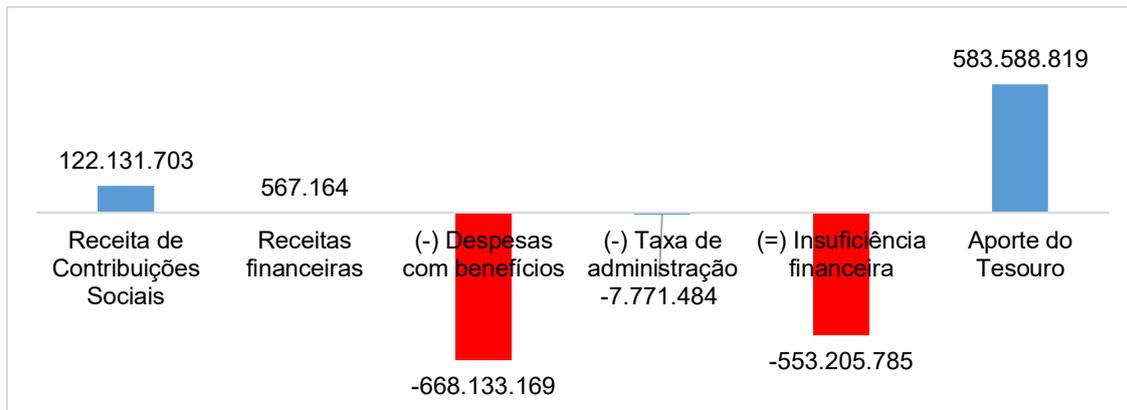


Gráfico 18: Resultado financeiro do FPS na avaliação atuarial

Fonte: Balancete contábil de verificação do exercício de 2020 da UG 600212 – FPS (Sigefes)

Verifica-se que as receitas de contribuições dos segurados, R\$ 122,1 milhões, são insuficientes para cobrir as despesas do Fundo, que somaram R\$ 668,1 milhões no exercício. Já a despesa para financiamento da taxa de administração totalizou R\$ 7,8 milhões.

Na comparação entre as receitas de contribuições, despesas com benefícios e resultado dos militares nos anos de 2019 e 2020, tem-se o seguinte cenário:

Tabela 18 - Comparação entre receitas de contribuições, despesas com benefícios e “resultado” dos militares

| Item | 2020 | 2019 | Diferença | % |
|--|----------------------|----------------------|----------------------|----------------|
| Receitas de Contribuições dos segurados - (b+c+d)=a | 123.189.979 | 84.709.358 | 38.480.622 | 45,43% |
| Ativo - b | 61.553.443 | 66.095.894 | - 4.542.451 | -6,87% |
| Inativo - c | 49.845.176 | 16.583.916 | 33.261.261 | 200,56% |
| Pensionista - d | 11.791.360 | 2.029.548 | 9.761.812 | 480,98% |
| Receitas de Contribuições Patronais - e | 997.157 | 128.578.129 | - 127.580.972 | -99,22% |
| Total da Receita de Contribuições - (a+e)=f | 124.187.137 | 213.287.487 | - 89.100.350 | -41,77% |
| (-) Reformas, pensões e outros benefícios militares - g | - 804.915.784 | - 691.778.855 | - 113.136.929 | 16,35% |
| RESULTADO DOS MILITARES -(f-g) | - 680.728.648 | - 478.491.368 | - 202.237.279 | 42,27% |

Fonte: Demonstrativo de Receitas e Despesas Previdenciárias do Regime Próprio dos Servidores - Anexo IV do Relatório Resumido da Execução Orçamentária – RREO – 6º Bimestre dos exercícios de 2019 e 2020^{54, 55}

⁵⁴ Disponível no Portal da SEFAZ-ES. Essa comparação é possível tendo em vista a divulgação das informações por tipo de vínculo, civil ou militar. Com isso, mesmo no exercício de 2019 foi possível consolidar as informações de receitas e despesas dos militares constantes nos Fundos Financeiro e Previdenciário

⁵⁵ O Gráfico 19 apresentou despesas com benefícios dos militares de R\$ 668 milhões contra R\$ 804 milhões da Tabela 18. A divergência entre essas duas informações se encontra nas fontes que deram origem aos números apresentados. Importante ressaltar que a criação do FPS se deu pela Lei Complementar Estadual



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaid, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913

**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

Proc. TC 2.739/2021

Percebe-se o aumento das receitas de contribuições dos segurados militares no exercício de 2020, ocasionado principalmente pela elevação da base de cálculo para os segurados inativos e pensionistas, que passaram a contribuir sobre a totalidade dos proventos. Contudo, houve decréscimo na receita de contribuição dos segurados ativos em 6,87%, pela redução da alíquota de contribuição no exercício. As receitas de contribuições patronais para os militares deixaram de ser devidas em 2020. Para se ter uma ideia da representatividade dessas receitas, em 2019 as contribuições patronais eram cerca de 52% superiores às contribuições dos segurados.

A instituição de regras mais benéficas para a inatividade dos militares se comparadas aos servidores civis, como integralidade e paridade, e ainda, regras de pensão mais abrangentes, pode ser a principal responsável pelo aumento de mais de 16% na despesa com benefícios para a categoria, analisada no exercício de 2020 em comparação a 2019.

As despesas com benefícios foram superiores às receitas de contribuições em aproximadamente 681 milhões, ensejando necessidade de aporte. Em 2019, essa diferença foi de R\$ 478 milhões. Assim, o "déficit financeiro dos militares" aumentou cerca de R\$ 202 milhões em um ano, ou 42%. Conclui-se que **a ampliação da base de cálculo das contribuições sociais dos segurados militares foi insuficiente para financiar a queda de arrecadação resultante da perda de contribuição patronal para esse grupo, aumentando a necessidade de aporte por parte do Tesouro.**

Em relação às provisões matemáticas, tem-se o seguinte cenário:

943, de 13 de março de 2020, com efeitos retroativos a janeiro daquele ano. Assim, os registros contábeis relativos às despesas com benefícios dos militares dos meses de janeiro e fevereiro já haviam sido efetuados respectivamente nas UG dos Fundos Financeiro e Previdenciário



+55 27 3334-7600

www.tcees.tc.br

@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Proc. TC 2.739/2021

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4



Gráfico 19: Provisões matemáticas do FPS

Fonte: Balancete contábil de verificação do exercício de 2020 da UG 600212 – FPS (Sigefes)

Chama a atenção a inexistência de contas representando as contribuições do ente, diante da ausência de contribuição patronal para o referido fundo. Percebe-se ainda que os valores de contribuição dos aposentados, pensionista e dos segurados ativos, somada à compensação previdenciária, correspondem a cerca de 18% do saldo de aposentadorias/pensões e outros benefícios concedidos e a conceder. Assim, os benefícios previdenciários deverão ser suportados por aportes do tesouro, conforme estabelecido em lei, com valores equivalentes a R\$ 9,5 bilhões. A projeção atuarial do FPS está representada no [Gráfico 21](#).

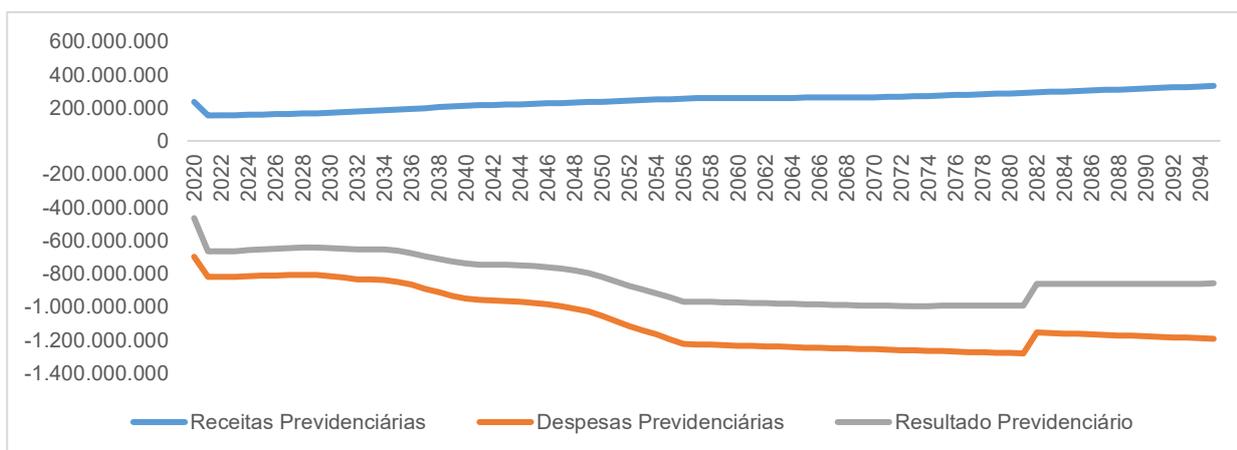


Gráfico 20: Projeção atuarial o FPS

Fonte: Projeção atuarial do FPS constante na Avaliação Atuarial do IPAJM com data focal em 31/12/2020 – Anexo de Metas Fiscais da LDO (considerando a taxa de reposição dos segurados ativos de 1:1)



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

Proc. TC 2.739/2021

Percebe-se que a curva do resultado previdenciário acompanha a curva das despesas previdenciárias, considerando a baixa arrecadação de contribuições do referido Fundo. Assim, verifica-se necessidade de aporte durante toda a vigência do fundo. **Chama a atenção para o fato que a despesa do fundo será crescente até o ano de 2081, e conseqüentemente, a necessidade de aporte.** Após esse período, haverá uma pequena redução da despesa, mas ela praticamente se estabilizará nos anos seguintes.

Ao retirar os militares do ES-Previdência, o Estado fez opção de instituir um novo regime de repartição simples, criado de forma perene, em contrapartida a um regime de capitalização, equilibrado no curto e longo prazos, representa uma ação com potencial risco para a gestão fiscal do Estado.

4.4.8 Equilíbrio do ES-Previdência

O ES-Previdência é formado pelo Fundo Financeiro, fundo fechado de repartição simples e em extinção, e pelo Fundo Previdenciário, fundo capitalização, com o objetivo de acumulação de recursos.

4.4.8.1 Impactos das alterações legislativas

Os principais impactos das alterações legislativas vigentes no exercício de 2020, descritas nas [subseções 4.4.5](#) e [4.4.6](#), estão demonstrados nas subseções seguintes.

a) Quantidade de segurados

Após a Reforma da Previdência Estadual, o ES-Previdência passou a ter a composição demonstrada no [Gráfico 22](#):



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

Proc. TC 2.739/2021

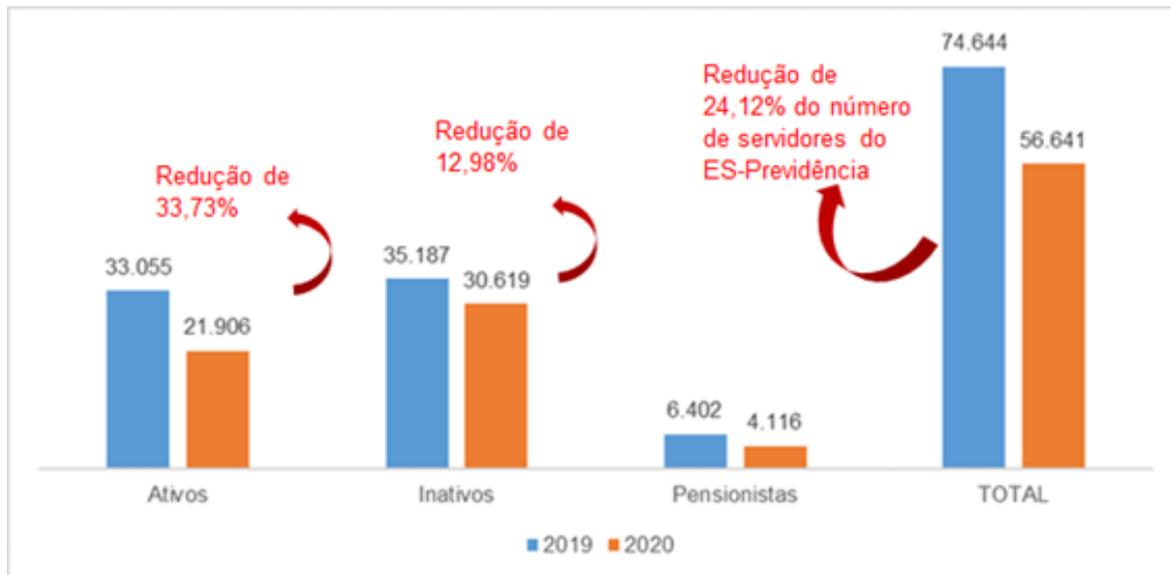


Gráfico 21: Quantidade de segurados do ES-Previdência nos anos de 2019 e 2020

Fonte: Base de dados encaminhadas ao atuário e avaliações atuariais dos exercícios de 2019 e 2020

Percebe-se uma redução total de 18.003 segurados no ES-Previdência, ou 24,12%, ocasionado principalmente pela saída dos militares dos Fundos Financeiro e Previdenciário. O Fundo Financeiro perdeu 11.023 segurados em sua base (21,09%). A redução de ativos, aposentados e pensionistas foi de 35,74%, 36,82% e 12,99%, respectivamente. O Fundo Previdenciário, por sua vez, perdeu 6.980 segurados em 2020 se comparado a 2019 (31,21%). A redução de ativos, aposentados e pensionistas foi de 32,56%, 12,72% e 9,54%, respectivamente.

b) Provisões Matemáticas Previdenciárias

Todas essas alterações repercutiram nos registros das provisões matemáticas previdenciárias. O Balanço Patrimonial do Estado do Espírito Santo⁵⁶ de 2020 apresenta a conta de Provisões Matemáticas Previdenciárias a Longo Prazo com o valor de R\$ 2.528.367.969, sendo 98,72% relativos às provisões matemáticas do ES-Previdência e 1,28% relativo ao FPS (vide, [subseção 4.4.7](#)). As provisões matemáticas do ES-Previdência podem ser vistas na [Tabela 19](#).

⁵⁶ Publicado no Diário Oficial do Estado em 31/03/2021



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913


**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Proc. TC 2.739/2021

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

Tabela 19 - Provisões Matemáticas Previdenciárias do ES-Previdência em 2020 e 2019

| CONTA CONTÁBIL | 2020 | 2019 | Diferença | % |
|--|----------------------|----------------------|----------------------|----------------|
| PROVISÕES MATEMÁTICAS PREVIDENCIÁRIAS – CONSOLIDAÇÃO | 2.496.026.527 | 3.319.315.397 | - 823.288.869 | -24,80% |
| PLANO FINANCEIRO – PROVISÕES DE BENEFÍCIOS CONCEDIDOS | - | - | - | - |
| Aposentadorias, pensões e outros benefícios do Plano | 23.869.076.166 | 28.784.287.572 | -4.915.211.406 | -17,08% |
| Contribuições do Ente (reduzora) | - | - | - | - |
| Contribuições dos servidores aposentados (reduzora) | - 840.635.555 | - 965.216.805 | 124.581.250 | -12,91% |
| Contribuições dos pensionistas (reduzora) | - 129.472.432 | - 170.153.024 | 40.680.593 | -23,91% |
| Compensação previdenciária (reduzora) | - 102.877.757 | - 93.112.744 | - 9.765.013 | 10,49% |
| Cobertura de Insuficiência Financeira (reduzora) | -22.796.090.422 | -27.555.804.998 | 4.759.714.576 | -17,27% |
| PLANO FINANCEIRO – PROVISÕES DE BENEFÍCIOS A CONCEDER | - | - | - | - |
| Aposentadorias, pensões e outros benefícios do Plano | 8.914.262.333 | 12.921.193.790 | -4.006.931.458 | -31,01% |
| Contribuições do Ente (reduzora) | - 590.213.628 | - 1.053.045.753 | 462.832.125 | -43,95% |
| Contribuições dos servidores ativos (reduzora) | - 590.213.628 | - 670.120.025 | 79.906.397 | -11,92% |
| Compensação previdenciária (reduzora) | - 903.118.331 | - 1.273.128.949 | 370.010.618 | -29,06% |
| Cobertura de Insuficiência Financeira (reduzora) | - 6.830.716.745 | - 9.924.899.064 | 3.094.182.319 | -31,18% |
| PLANO PREVIDENCIÁRIO – PROVISÕES DE BENEFÍCIOS CONCEDIDOS | 543.446.928 | 655.313.554 | - 111.866.626 | -17,07% |
| Aposentadorias, pensões e outros benefícios do Plano | 565.794.154 | 682.526.302 | - 116.732.148 | -17,10% |
| Contribuições do Ente (reduzora) | - | - | - | - |
| Contribuições dos servidores aposentados (reduzora) | - 16.657.596 | - 21.683.695 | 5.026.099 | -23,18% |
| Contribuições dos pensionistas (reduzora) | - 4.730.704 | - 4.604.748 | - 125.956 | 2,74% |
| Compensação previdenciária (reduzora) | - 958.926 | - 924.306 | - 34.620 | 3,75% |
| Cobertura de Insuficiência Financeira (reduzora) | - | - | - | - |
| PLANO PREVIDENCIÁRIO – PROVISÕES DE BENEFÍCIOS A CONCEDER | 1.952.579.599 | 2.664.001.843 | - 711.422.244 | -26,71% |
| Aposentadorias, pensões e outros benefícios do Plano | 5.814.701.095 | 8.364.357.539 | -2.549.656.444 | -30,48% |
| Contribuições do Ente (reduzora) | - 1.804.674.732 | - 3.376.390.066 | 1.571.715.334 | -46,55% |
| Contribuições dos servidores ativos (reduzora) | - 2.057.446.763 | - 2.323.965.631 | 266.518.867 | -11,47% |
| Compensação previdenciária (reduzora) | - | - | - | - |
| Cobertura de Insuficiência Financeira (reduzora) | - | - | - | - |

Fonte: Balanço Geral do Estado e balancetes de verificação dos Fundos Financeiro e Previdenciário (Sigefes)

Percebe-se importantes diferenças nos saldos das provisões matemáticas entre os anos de 2020 e 2019. O saldo total reduziu 24,80%, contudo há variações importantes também nas contas analíticas que compõem o saldo das provisões matemáticas previdenciárias.

De posse da Nota Explicativa, documento este que integra as demonstrações contábeis do Balanço Geral do Estado do Espírito Santo, observa-se que no item 24.1 - Provisões Matemáticas Previdenciárias, há somente a menção das premissas atuariais utilizadas pelo atuário, das taxas real anual de juros utilizadas para cada fundo e o detalhamento da conta Provisões Matemáticas Previdenciárias de LP. Em relação às demonstrações financeiras do IPAJM, publicadas no DIO-ES em 29/03/2021, os itens 3.4 e 3.8 não explicam os impactos das alterações legislativas, tampouco demonstram os motivos das variações dos saldos das provisões matemáticas previdenciárias.

Tal situação contraria o Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público, e ainda o Princípio da Transparência, diante da necessidade de dar conhecimento aos usuários sobre os motivos das variações relevantes no patrimônio da entidade. Em função disso, foi sugerida **RECOMENDAÇÃO**, na [subseção 11.2](#).



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913


**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Proc. TC 2.739/2021

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

Também merece atenção a divergência de **R\$ 110.773.218** nas provisões matemáticas de benefícios concedidos do Plano Financeiro, na comparação entre a avaliação atuarial do exercício de 2020 e a contabilidade do IPAJM refletida no Balanço Geral do Estado, quando da consolidação das contas. Essa divergência pode ser vista na [Tabela 20](#).

Tabela 20 - Comparação entre a Avaliação Atuarial e a contabilidade do Estado das Provisões Matemáticas Previdenciárias de Benefícios Concedidos do Fundo Financeiro do exercício de 2020

Valores em reais

| Descrição da Conta Contábil | Avaliação Atuarial | BGE/IPAJM | Diferença |
|--|--------------------|-----------------|--------------------|
| PLANO FINANCEIRO – PROVISÕES DE BENEFÍCIOS CONCEDIDOS | 110.773.218 | - | 110.773.218 |
| Aposentadorias, pensões e outros benefícios do Plano | 23.869.076.166 | 23.869.076.166 | 0 |
| Contribuições do Ente (reduzora) | - | - | - |
| Contribuições dos servidores aposentados (reduzora) | - 840.635.555 | - 840.635.555 | 0 |
| Contribuições dos pensionistas (reduzora) | - 129.472.432 | - 129.472.432 | 0 |
| Compensação previdenciária (reduzora) | - 102.877.757 | - 102.877.757 | 0 |
| Cobertura de Insuficiência Financeira (reduzora) | - 22.685.317.204 | -22.796.090.422 | 110.773.218 |

Fonte: Avaliação Atuarial do exercício de 2020, Balanço Geral do Estado e balancetes de verificação dos Fundos Financeiro e Previdenciário (Sigefes)

Segundo informações do Estado, por meio do IPAJM, a divergência entre o registro contábil e a avaliação atuarial está relacionada às disponibilidades do fundo. Realmente verifica-se na contabilidade do Fundo Financeiro – UG 600210, que a soma das contas “Caixa e Equivalentes Caixa” e “Investimentos e Aplicações Financeiras de Curto Prazo” correspondem exatamente à divergência apontada, no valor de R\$ 110.773.218.

O registro do ativo do plano em conta reduzora do passivo, ou seja, de natureza devedora, configura um *bis in idem*, na medida em que ao compor o valor da conta contábil 2.2.7.2.1.01.07 – Cobertura de Insuficiência Financeira dos benefícios concedidos, há um efeito no patrimônio do ente, pela diminuição do passivo, e pela superavaliação do patrimônio líquido do plano, no valor de **R\$ 110.773.218, com reflexo no resultado do exercício e na consolidação das contas do Estado**. Tal situação contraria o disposto no MCASP, Portaria MF 464/2018 e arts. 85 e 89 da Lei 4.320/64. Diante do exposto, na [subseção 11.1](#) foi sugerida **DETERMINAÇÃO**.

c) Projeções de Resultados Previdenciários

Com base nas projeções do [Gráfico 23](#), pode-se verificar a tendência de comportamento



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Proc. TC 2.739/2021

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

dos resultados de cada fundo e o seu respectivo peso no ES-Previdência ao longo do tempo, com base na Avaliação Atuarial de 2020.

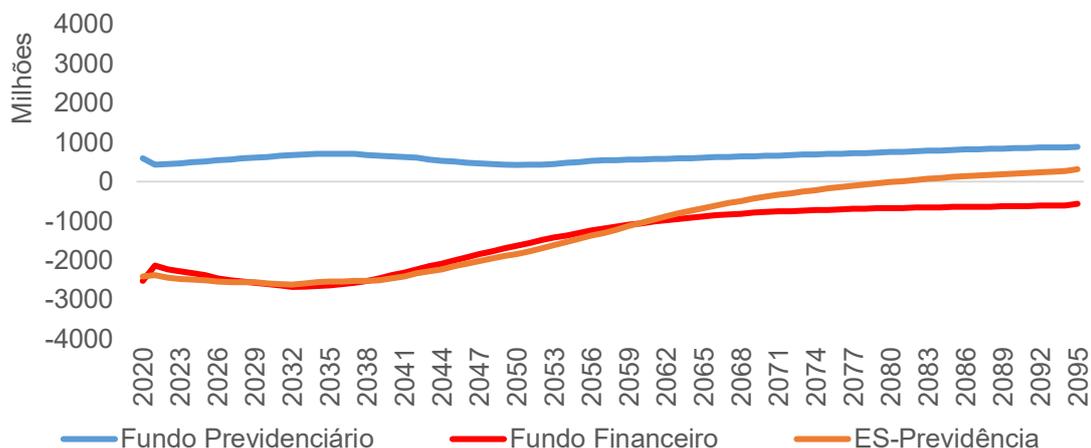


Gráfico 22: Resultados previdenciários dos Fundos Financeiro, Previdenciário e o consolidado do ES-Previdência

Fonte: Avaliação Atuarial do ES-Previdência do exercício de 2020

Conclui-se que até a década de 60 o resultado do ES-Previdência praticamente acompanhará o resultado do Fundo Financeiro, contudo, com uma trajetória de redução do déficit total de forma gradativa a partir de meados da década de 30. A partir de meados da década de 60, o Fundo Previdenciário passa a exercer maior relevância, e a curva do resultado total gradativamente passa de déficit para superávit a partir da década de 80.

Por meio desse gráfico, é possível entender o esforço do Estado em tornar a previdência pública sustentável, ratificando a necessidade de planejamento no longo prazo, especialmente na condução das políticas de pessoal e previdenciária do ente. Portanto, deve-se evitar que todo o esforço dispendido com os aportes ao Fundo Financeiro, ou seja, o custo de transição para um regime integralmente de capitalização, seja em vão.

4.4.8.2 Equilíbrio Financeiro

A Constituição Federal, em seu art. 40, bem como a LRF, em seu art. 69, definem que cabe ao ente a preservação do equilíbrio financeiro e atuarial dos regimes próprios de



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

Proc. TC 2.739/2021

previdência social. Já a Portaria MF 464/2018 define equilíbrio financeiro como a garantia de equivalência entre as receitas auferidas e as obrigações do RPPS em cada exercício financeiro. A seguir, analisa-se o equilíbrio entre receitas e despesas de cada plano.

a) Fundo Financeiro

A partir das alterações legislativas que impactaram o FF durante o exercício de 2020, podem ser visualizados diversos impactos nesse fundo de repartição simples.

- **Complementação da insuficiência financeira**

No exercício de 2020, houve a necessidade da **complementação de insuficiência financeira** do fundo com recursos do Estado na ordem de R\$ 2.135.613.250⁵⁷. A distribuição do aporte por Poder encontra-se na [Tabela 21](#).

Tabela 21 - Aporte dos poderes do Estado nos exercícios de 2019 e 2020
Valores em reais

| Poder/Órgão Autônomo | 2019 | 2020 | Varição 2020/19 em R\$ | Varição 2020/19 em % |
|------------------------|----------------------|----------------------|------------------------|----------------------|
| Assembleia Legislativa | 31.450.309 | 34.466.800 | 3.016.491 | 9,59% |
| Tribunal de Contas | 29.447.754 | 30.987.729 | 1.539.975 | 5,23% |
| Poder Judiciário | 167.775.589 | 204.049.255 | 36.273.667 | 21,62% |
| Ministério Público | 40.650.857 | 40.814.990 | 164.133 | 0,40% |
| Poder Executivo | 2.202.215.583 | 1.825.295.316 | - 376.920.266 | -17,12% |
| Estado | 2.471.540.091 | 2.135.614.090 | - 335.926.001 | -13,59% |

Fonte: Relatório de Aporte por Poder dos exercícios de 2019 e 2020 (IPAJM/Sigefes). Valores atualizados pelo IPCA

A [Tabela 21](#) chama a atenção para o aumento do aporte do Tribunal de Justiça em 2020, na ordem de 21,62%, ratificando a trajetória de crescimento que, entre 2016 e 2020, correspondeu a 48%.

Segundo as projeções de receitas, despesas e resultado previdenciário constantes nos anexos da Avaliação Atuarial de 2020, haverá um importante crescimento do aporte ao

⁵⁷ Segundo o balancete de verificação do Fundo Financeiro – UG 600210, o aporte registrado foi de R\$ 2.135.613.249,77, um valor R\$ 840 a menor que a informação constante na Tabela. Essa diferença refere-se às deduções da receita, por restituição, devidamente registrada na contabilidade, sendo imaterial para a qualidade da informação.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

Proc. TC 2.739/2021

Fundo Financeiro pelo Poder Judiciário: até 2025, as projeções indicam aumento de 87% e até 2036, de 172%, como se vê no Gráfico 15, do **Anexo 3.553/2021-5** (evento 104).

O objetivo do presente apontamento é assinalar riscos em relação à extrapolação dos limites da despesa com pessoal do Poder Judiciário. No cenário atual, qualquer aumento da despesa com aportes impacta fortemente nos limites do Poder.

As implicações quanto ao aporte do Poder Judiciário estão detalhadas na subseção 8.3 do Anexo 3.553/2021-5 (evento 104). Situação que se revela como um dos riscos e ameaças à sustentabilidade fiscal ([subseção 4.5.8](#) da presente instrução técnica conclusiva).

No caminho inverso, a redução do aporte em 17,12% do Poder Executivo, que em 2020 representou mais de 85% do total do aporte do Estado, pode ser explicada em parte pela saída dos militares do Fundo Financeiro. A trajetória do aporte total do Estado praticamente acompanha a curva do Poder Executivo, diante de sua relevância.

Sob outro aspecto, a cobertura das insuficiências financeiras do FF representa o comprometimento de 13,65% da receita corrente líquida do Estado, cuja evolução, no período de 2005 a 2020, pode ser vista no [Gráfico 24](#).



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Proc. TC 2.739/2021

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

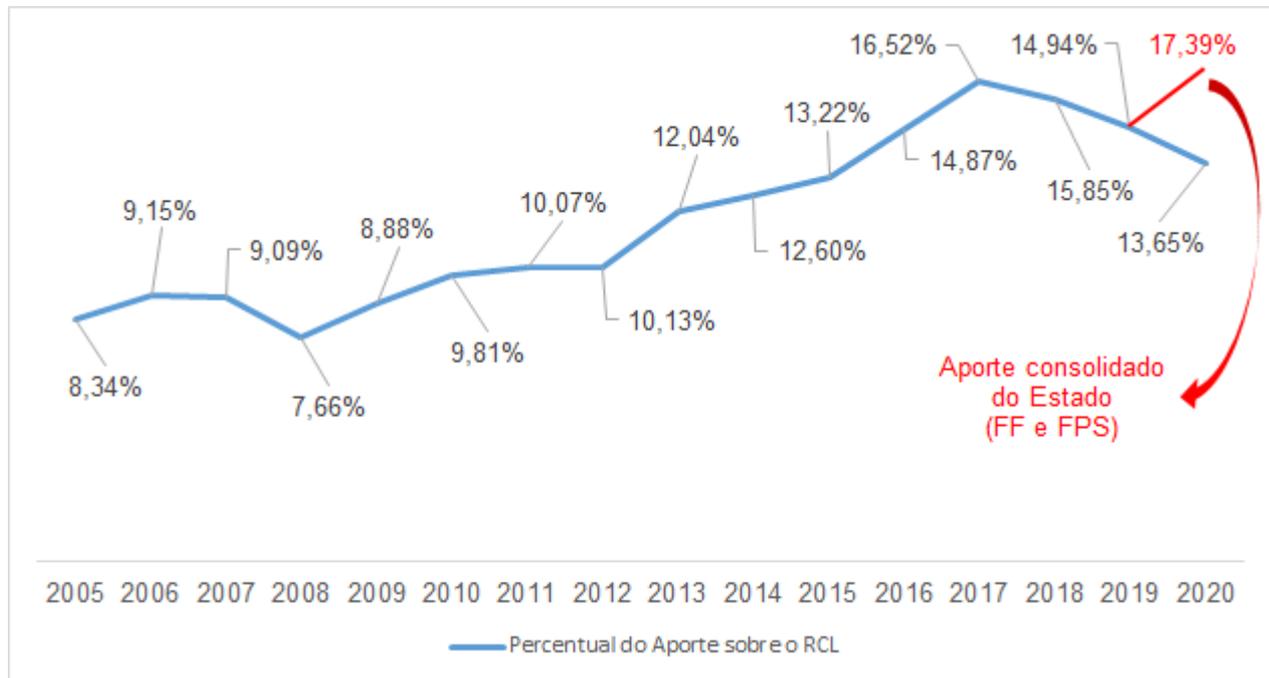


Gráfico 23: Evolução de 2005 a 2020 da Complementação de Insuficiências Financeiras versus a RCL do Estado

Fonte: Siafem (2005 a 2013) e Sigefes (2014 a 2019). processos TC – 1.888/2013, TC -707/2014. Valores históricos; RREO relativos aos anos de 2014 a 2020; Relatório de Aportes ao Fundo Financeiro fornecido pelo IPAJM.

Percebe-se desde 2017 uma redução da insuficiência financeira em relação à RCL do Estado. Em 2020⁵⁸, a redução expressiva ocorreu principalmente pela saída dos militares do ES-Previdência e, conseqüentemente do Fundo Financeiro, conforme já explicado ao longo desta subseção. O montante relativo à redução observada no aporte do Fundo Financeira foi “transferido” para o FPS, em que pese a elevação substancial do aporte àquele fundo na comparação à redução do aporte do FF.

Assim, somando-se os aportes ao FF e ao FPS, o comprometimento da RCL atingiu o percentual de 17,39%, maior já atingido, que representou um aumento de 2,45% em termos nominais de 2020 em relação a 2019, ano em que o indicador ficou em 14,94%, e um aumento de 16,40% em termos relativos.

A análise do aporte total do Estado, que engloba o aporte relativo aos civis e aos militares,

⁵⁸ RCL em 2020 de R\$ 15.640.877.344,22, conforme Painel de Controle/TCEES. Acesso em 31 mar. 2021



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaid, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913


**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

Proc. TC 2.739/2021

encontra-se na subseção 8.1 do **Anexo 3.553/2021-5** (evento 104).

- **Receitas de contribuições do Fundo Financeiro**

As aprovações da LC 931/2019, que alterou a alíquota de contribuição dos segurados de 11% para 14%, e da LC 945/2020, que reduziu a alíquota de contribuição patronal de 22% para 14%, logicamente apresentaram reflexos no Fundo Financeiro. Ao se analisar a arrecadação das contribuições previdenciárias **exclusivamente dos servidores civis** nos anos de 2019 e 2020, ou seja, **retirando-se os militares** que atualmente encontram-se em fundo próprio, identificou-se o seguinte cenário:

Tabela 22 - Receitas de contribuição previdenciária – parte segurados e parte patronal dos segurados civis do Fundo Financeiro em 2019 e 2020

| Rubrica | 2020 | 2019 | Diferença | % |
|--|--------------------|--------------------|---------------------|---------------|
| <i>Receitas de Contribuições dos segurados</i> | 212.071.387 | 173.855.915 | 38.215.472 | 21,98% |
| Ativo | 127.596.096 | 109.013.225 | 18.582.872 | 17,05% |
| Inativo | 66.790.225 | 50.387.170 | 16.403.054 | 32,55% |
| Pensionista | 17.685.066 | 14.455.520 | 3.229.546 | 22,34% |
| <i>Receitas de Contribuições Patronais</i> | 151.311.833 | 216.750.367 | - 65.438.534 | -30,19% |
| Total da Receita de Contribuições | 363.383.220 | 390.606.281 | - 27.223.062 | -6,97% |

Fonte: Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do RPPS – Plano Financeiro – jan a dez de 2020 e 2019 (RREO 6º bimestre dos exercícios de 2020 e 2019)

Percebe-se que as receitas de contribuições dos segurados aumentaram 22% em 2020 e a arrecadação da patronal reduziu 30% no mesmo ano. É importante ressaltar ainda que, somente a partir de abril de 2020, ocorreu o recolhimento das novas alíquotas. Com isso, durante três meses do ano houve o recolhimento das contribuições com base nas alíquotas anteriores. No total, verifica-se uma redução na arrecadação total da receita de contribuições ao Fundo na ordem de 7%.

A redução na arrecadação de receitas vinculadas (contribuições previdenciárias) faz com que ocorra a necessidade de elevação proporcional da cobertura das insuficiências financeiras do fundo por meio de aporte. Esse aporte não pode ser deduzido na apuração do percentual da despesa com pessoal para fins de cumprimento dos limites da LRF. A análise desse apontamento encontra-se na subseção 8.2 do **Anexo 3.553/2021-5** (evento 104).



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaid, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

Proc. TC 2.739/2021

b) Fundo Previdenciário

A partir das alterações legislativas que impactaram o FP durante o exercício de 2020, podem ser visualizados diversos impactos nesse fundo de capitalização.

• **Receitas do Fundo Previdenciário**

A maior receita no exercício de 2020 foram as contribuições previdenciárias patronais e de segurados, que juntas, somaram 56,53% da rubrica. As receitas com rendimentos de aplicações financeiras (patrimonial) corresponderam a 43,41% da receita total.

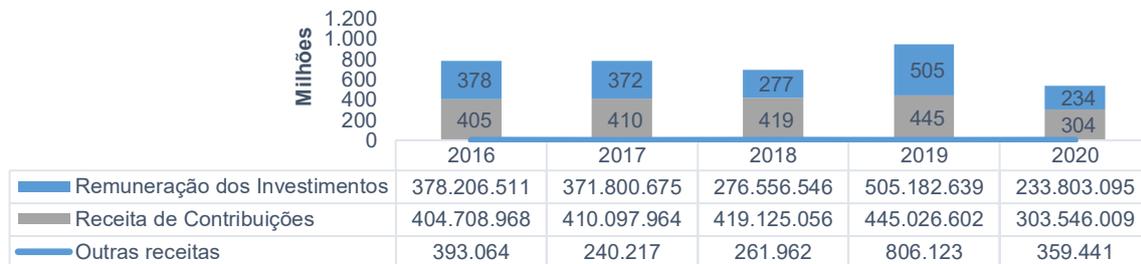


Gráfico 24: Evolução das receitas do Fundo Previdenciário

Fonte: Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do RPPS – Plano previdenciário – jan a dez de 2016 a 2020 (RREO 6º bimestre) - valores atualizados pelo IPCA

Conforme visto, a receita de contribuições dos segurados reduziu cerca de 31% no exercício de 2020 se comparado a 2019, motivada pela redução da alíquota total de 33% para 28% durante o exercício de 2020 (LC 931/2019 e 945/2020) e também pela saída dos militares do Fundo Previdenciário em razão da LC 943/2020.

Já a **remuneração dos investimentos** reduziu 53,72% em apenas um exercício, ocasionado principalmente pela queda nos rendimentos durante a crise financeira de 2020. Os rendimentos alcançados na carteira do Fundo Previdenciário alcançaram o percentual de 4,89 no ano, aquém do estabelecido na meta atuarial para o exercício.

Importante ressaltar que, diferentemente de 2019, ano em que as remunerações dos investimentos foram as principais receitas do fundo de capitalização, a maior fonte de arrecadação do FP em 2020 foi a receita de contribuições.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaid, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913


**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Proc. TC 2.739/2021

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

- **Efeito da redução das alíquotas de custeio na arrecadação do plano no exercício de 2020**

É importante analisar os efeitos da redução das alíquotas de custeio do Fundo Previdenciário (passaram de 33% para 28%) ocorrida no exercício de 2020, retirando as receitas de contribuições dos militares, **mantendo apenas os civis**, pelo fato do primeiro grupo não fazer mais parte do ES-Previdência.

Tabela 23 - Receitas de contribuição previdenciária – parte segurados e parte patronal dos segurados civis do Fundo Previdenciário em 2019 e 2020

Valores em reais

| Rubrica | 2020 | 2019 | Diferença | % |
|--|--------------------|--------------------|---------------------|----------------|
| <i>Contribuições dos segurados civis</i> | 139.383.157 | 112.824.761 | 26.558.397 | 23,54% |
| Ativo | 137.280.553 | 110.984.231 | 26.296.322 | 23,69% |
| Inativo | 1.634.352 | 1.502.915 | 131.438 | 8,75% |
| Pensionista | 468.253 | 337.615 | 130.637 | 38,69% |
| <i>Contribuições Patronais - civis</i> | 164.162.852 | 225.351.964 | - 61.189.113 | -27,15% |
| Total da Receita de Contribuições | 303.546.009 | 338.176.725 | - 34.630.716 | -10,24% |

Fonte: Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do RPPS – Plano Previdenciário – jan a dez de 2020 e 2019 (RREO 6º bimestre dos exercícios de 2020 e 2019)

Em 2020, houve um incremento de 23,54% na arrecadação da contribuição dos segurados. Já a arrecadação da contribuição patronal reduziu 27,15%, resultando numa receita cerca de 10,24% menor em 2020 se comparado a 2019 em relação aos segurados civis. **Assim, a maior parte do ônus da redução da alíquota patronal foi transferida para os segurados do Fundo.**

Apesar da redução da alíquota de custeio do fundo de capitalização para 28%, a avaliação atuarial apurou uma alíquota de equilíbrio de 27,52% para esse fundo, apesar das restrições em relação aos resultados da avaliação atuarial abordados na [subseção 4.4.9](#).

4.4.8.3 Equilíbrio Atuarial⁵⁹

A Portaria MF 464/2018 define equilíbrio atuarial como a garantia de equivalência, a valor presente, entre o fluxo das receitas estimadas e das obrigações projetadas, ambas estimadas e projetadas atuarialmente, até a extinção da massa de segurados a que se

⁵⁹ Escopo obrigatório de análise segundo a Res. TC 297/2016



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

Proc. TC 2.739/2021

refere; expressão utilizada para denotar a igualdade entre o total dos recursos garantidores do plano de benefícios do RPPS, acrescido das contribuições futuras e direitos, e o total de compromissos atuais e futuros do regime.

Apesar das **limitações de escopo** em relação aos resultados da avaliação atuarial, evidenciadas na [subseção 4.4.9.5](#), a seguir são apresentados os principais resultados dos Fundos Financeiro e Previdenciário informados na Avaliação Atuarial de 2020.

a) Principais resultados da avaliação atuarial do Fundo Financeiro

O déficit atuarial do Fundo Financeiro representa o valor presente das insuficiências financeiras apuradas para os próximos 75 anos, período da avaliação atuarial. Assim, é a “dívida presente” do Estado com esse fundo de repartição simples. A evolução do déficit atuarial pode ser vista no [Gráfico 26](#).

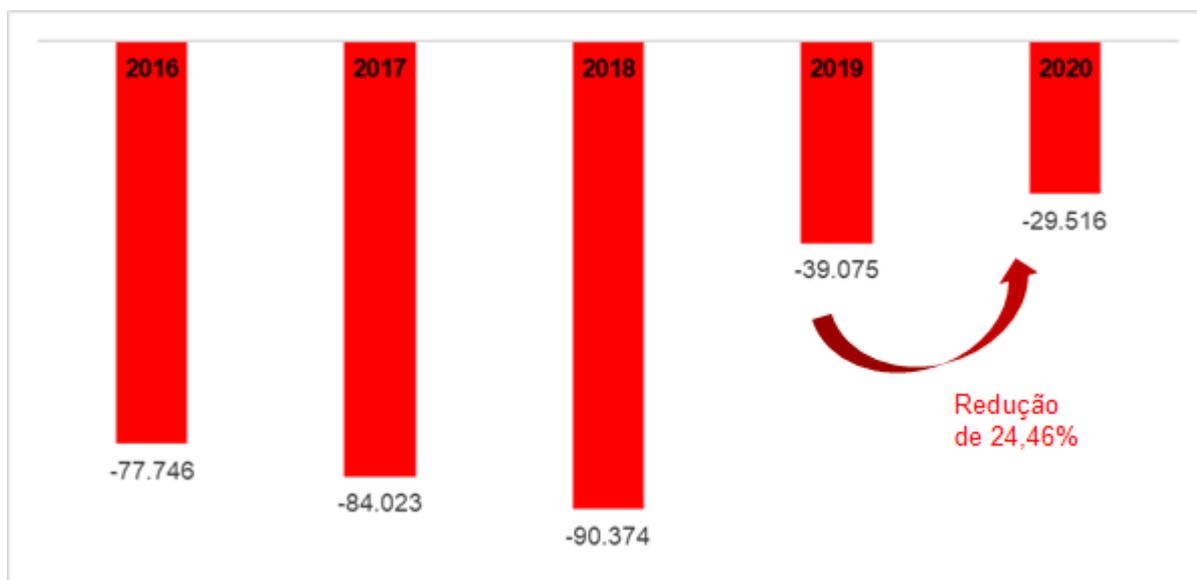


Gráfico 25: Resultados atuariais do Fundo Financeiro

Nota: Valores em milhões

Fonte: Avaliações Atuariais do IPAJM dos exercícios de 2016 a 2020 (valores atualizados pelo IPCA)

Percebe-se o déficit crescente até o exercício de 2018. A redução observada em 2019, é decorrente da utilização da taxa de juros de 0,00% para 5,86% no cálculo atuarial do FF, o que era até então vedado pela legislação previdenciária. Quanto ao déficit em 2020, no



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaid, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Proc. TC 2.739/2021

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

valor de **R\$ 29.516.033.950**, a avaliação atuarial **não** explicou os motivos de sua diminuição em 24,46% em relação ao exercício de 2019 (R\$ 39.074.528.960), apesar de o impacto das leis complementares que afetaram de forma significativa o ES-Previdência ao longo do exercício de 2020 e evidenciadas nas [subseções 4.4.5](#) e [4.4.6](#). A análise em relação a esse apontamento encontra-se na [subseção 4.4.9.1](#).

Importante frisar ainda que, no exercício de 2020, ocorreram alterações em premissas da avaliação atuarial do fundo de repartição simples. A taxa de juros real reduziu de 5,86% a.a. em 2019 para 5,35% a.a. em 2020 (duração do passivo de 10,15 anos) e a projeção de crescimento das remunerações passou de 1,00% a.a. em 2019 para 2,00% a.a. em 2020. Apesar de as novas taxas estarem de acordo com a regulamentação, **não foi apresentado nenhum resultado relativo à análise de sensibilidade da alteração de hipóteses**, fato tratado na [subseção 4.4.9.2](#).

b) Principais resultados da avaliação atuarial do Fundo Previdenciário

A evolução dos principais resultados da avaliação atuarial pode ser vista abaixo.



Gráfico 26: Evolução do passivo e ativo do plano, e do resultado atuarial do Fundo Previdenciário
Fonte: Avaliação Atuarial do IPAJM dos exercícios de 2016 a 2020 (valores atualizados pelo IPCA)

No exercício de 2020, o Fundo Previdenciário apresentou um superávit de R\$ 2.500.843.413. A avaliação atuarial **não explicou** os motivos de sua elevação em 94,19%



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913

**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Proc. TC 2.739/2021

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

em relação ao exercício de 2019 (R\$ 1.287.844.562 em valores atualizados). A análise em relação a esse apontamento encontra-se na [subseção 4.4.9.1](#).

Em termos reais, percebe-se uma grande diminuição no passivo atuarial, de cerca de 28%, causado principalmente pela saída dos militares do Fundo. O ativo do plano teve um aumento tímido, de cerca de 5%. O aumento não foi superior em razão do resultado ruim com investimentos no exercício de 2020, analisada na [subseção 4.4.8.2](#).

4.4.9 Das inconsistências na Avaliação Atuarial

Ao se analisar Avaliação Atuarial 2020⁶⁰, foram identificadas infringências à legislação previdenciária, relatadas a seguir.

4.4.9.1 Não mensuração dos impactos das alterações legislativas na Avaliação Atuarial

O § 1º do art. 70 da Portaria MF 464/2018 determina que o relatório da avaliação atuarial deve conter informações sobre a situação atuarial do plano de benefícios do RPPS, a indicação das medidas para o equacionamento de déficit e para a busca e manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial, demonstrando os cenários e os seus impactos, e a análise comparativa entre os resultados das últimas três avaliações.

Os art. 53 da Portaria MF 464/2018 é taxativo ao exigir a apresentação de estimativas de impacto no equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS e de cenários e simulações. E o e 67 impõe a necessidade de se identificar, mensurar e avaliar a perenidade das causas que deram origem ao resultado atuarial apontado.

Após a LC 282/2004, as leis diretamente ligadas ao sistema previdenciário estadual foram a LC 711/2013 (previdência complementar) e a LC 836/2016 (compra de vidas), seguidas da LC 931/2019, que foi a primeira já no bojo da última reforma da previdência, e as do exercício de 2020 (LCE 938, 943 e 945).

Para o Fundo Previdenciário, o Parecer do atuário sobre a análise comparativa das três

⁶⁰ Escopo obrigatório de análise segundo a Res. TC 297/2016



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913

**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Proc. TC 2.739/2021

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

últimas avaliações atuariais apenas concluiu pela “a redução no número de segurados, porém, com aumento dos valores de salários/benefícios”. E para o Fundo Financeiro, nada mencionou sobre impactos. No Parecer Atuarial Conclusivo constante na avaliação atuarial do IPAJM, nada consta sobre os impactos da nova legislação estadual ocorridas no exercício em que o sistema previdenciário foi mais alterado desde a LC 282/2004.

A avaliação atuarial evidenciou a manutenção, sem Notas Explicativas, do número de segurados dos Fundos Financeiro e Previdenciário. Contudo, os Fundos perderam segurados com a saída dos militares, sem explicações sobre a migração de segurados para o FPS. A ausência de informações mais detalhadas e a ausência de mensuração dos impactos faz parecer as alterações no sistema de previdência estadual no exercício de 2020 não foram significativos, o que não procede.

Há processos neste Tribunal que pleiteiam a apresentação dos estudos de impacto de CADA alteração legislativa (LC 931/2019, da LC 943/2020 e da LC 945/2020); no entanto, dispor de informações qualitativas e análises do impacto causado pelo conjunto das alterações legislativas também é necessário para uma efetiva gestão atuarial. Tais estudos poderiam ser elaborados pela consultoria contratada pelo IPAJM (Empresa Escritório Técnico de Assessoria Atuarial S/S Lda. - ETAA), já que a elaboração de estudos, análises e simulação de cenários, consta como objeto de seu contrato.

Por fim, destaca-se que o art. 3º da Portaria MF 464/2018 obriga a demonstração dos impactos da nova legislação na avaliação atuarial anual, exigindo, no § 1º, a elaboração de avaliação atuarial “intermediária” no caso de alteração do plano de benefícios.

Conclui-se que a simples apresentação dos resultados sem a mensuração dos impactos das alterações legislativas, além de descumprir as exigências da Portaria MF 464/2018, **prejudica a avaliação da adequação dos resultados da avaliação atuarial, e consequentemente, da aferição do equilíbrio financeiro e atuarial do ES-Previdência, exigido pelo art. 40 da CF/88 e art. 69 da LRF.**



+55 27 3334-7600

www.tcees.tc.br

@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913

**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

Proc. TC 2.739/2021

4.4.9.2 Não realização de análise de sensibilidade da alteração de hipóteses na Avaliação Atuarial

Houve alteração da base técnica no Relatório de Avaliação Atuarial de 2020, especialmente a hipótese econômica de projeção de crescimento real dos salários (de 1% a.a. em 2019 para 2% a.a. em 2020) e a hipótese financeira de taxa real anual de juros para os Fundos Financeiro (foi reduzida de 5,86% para 5,35%). O estudo realizado pelo IPAJM para justificar a alteração da taxa de crescimento dos salários foi discutido na subseção 0. As taxas de juros estão de acordo com os normativos sobre o tema.

A alteração da hipótese de crescimento real dos salários pode impactar a base das contribuições e conseqüentemente o custeio dos planos, mas também pode gerar aumento de valores de benefícios nos casos em que há direito à paridade e à integralidade. E a alteração na taxa real anual de juros traz impactos nas provisões matemáticas.

Apesar de o atuário ter concluído pela adequação das hipóteses, “principalmente em relação ao crescimento salarial, taxa de juros e tábuas de mortalidade e invalidez, com aceitável oscilação dos resultados”, **não foi apresentado nenhum resultado relativo à análise de sensibilidade da alteração de hipóteses**, que é o método que busca **mensurar** o efeito de uma hipótese ou premissa no resultado final de um estudo ou avaliação atuarial (ANEXO - DOS CONCEITO da Portaria MF 464/2018), conforme dispõe o art. 70 da Portaria MF 464/2018, prejudicando a aferição do equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS, nos termos do art. 40 da CF/88 e art. 69 da LRF.

Especialmente no caso da hipótese de crescimento dos salários, rememora-se que o estudo que fundamentou a alteração da hipótese desconsiderou um dos requisitos mínimos dispostos na Portaria MF 464/2018, que é a descrição e análise do histórico do crescimento salarial ([subseção 4.4.4](#)).

4.4.9.3 Projeções Atuariais dos Fundos incompatíveis com a realidade

Ao se comparar o primeiro ano das projeções de receitas e despesas previdenciárias dos



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaziz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

Proc. TC 2.739/2021

Fundos Financeiro, Previdenciário e dos Militares (2020), constantes nos demonstrativos anexos da avaliação atuarial, com as receitas e despesas efetivamente realizadas no exercício de 2020 de cada fundo, apurou-se importantes divergências.

a) Fundo Financeiro

A receita projetada foi 51,21% superior à receita arrecadada; a despesa previdenciária projetada foi 31,64% superior à despesa executada; e o **resultado projetado 27,94% superior ao realizado, resultando numa superavaliação da projeção do aporte em mais de R\$ 500 milhões.**

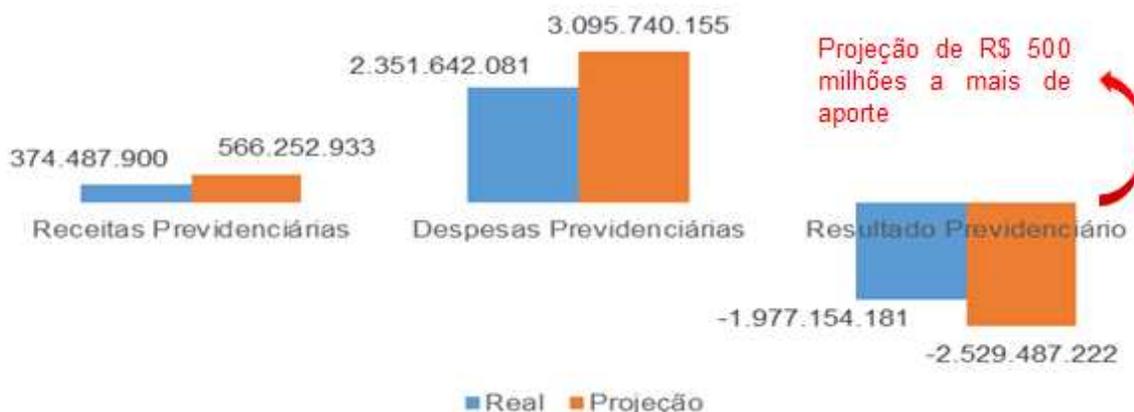


Gráfico 27: Comparação entre a projeção constante na Avaliação Atuarial de 2020 e o realizado em relação às receitas, despesas e resultado previdenciário dos segurados civis do Fundo Financeiro em 2020
 Fonte: Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do RPPS – Plano Financeiro – jan a dez de 2020 (RREO 6º bimestre dos exercícios de 2020) e Demonstrativo da Projeção Atuarial do RPPS (2022) - Plano Financeiro – Anexo de Metas Fiscais da LDO – IPAJM

b) Fundo Previdenciário

Da análise do [Gráfico 29](#), percebe-se que as projeções de receitas, despesas e resultado previdenciário foram superavaliadas em 29,97%, 50,53% e 26,62%, respectivamente.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaid, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Proc. TC 2.739/2021

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

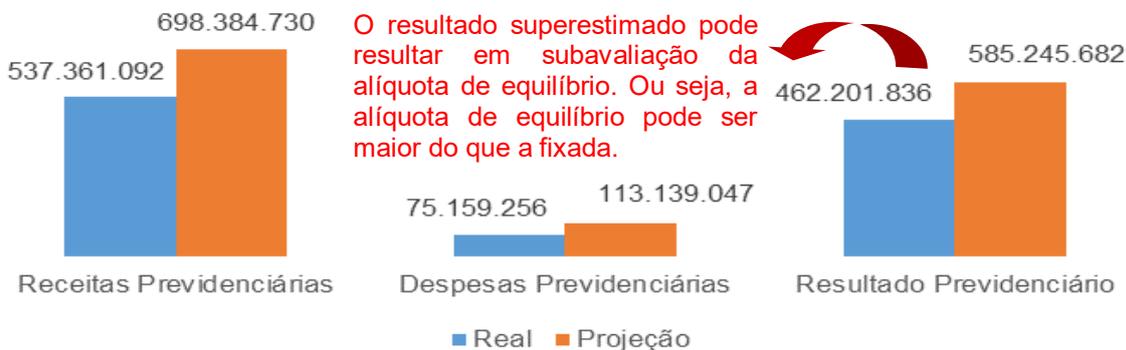


Gráfico 28: Comparação entre o projetado e o realizado em relação às receitas, despesas e resultado previdenciário dos segurados civis do Fundo Previdenciário em 2020

Fonte: Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do RPPS – Plano Previdenciário – jan a dez de 2020 (RREO 6º bimestre dos exercícios de 2020) e Demonstrativo da Projeção Atuarial do RPPS - Plano Previdenciário – Anexo de Metas Fiscais da LDO – IPAJM

No caso do Plano Previdenciário, diante da necessidade de capitalização dos recursos, as projeções superestimadas podem ter um efeito prejudicial para o equilíbrio das contas do Estado. Isso porque a alíquota de equilíbrio em 2020 foi apurada em 27,52%, conforma avaliação atuarial. E a alíquota de custeio em 2020 foi fixada em 28%.

Ou seja, a alíquota de equilíbrio apurada na avaliação atuarial foi baseada em projeções bem distantes da realidade. Logo, o fato do percentual da alíquota de equilíbrio estar muito próximo ao percentual da alíquota de contribuição previdenciária estabelecida em lei pode representar um risco ao Fundo Previdenciário. Isso porque, caso haja alguma inconsistência nas projeções que resultar numa alíquota de equilíbrio superior a 28%, o Fundo estará utilizando suas reservas para pagamento dos benefícios previdenciários, com impactos diretos em seu equilíbrio.

c) Fundo do Proteção Social dos Militares

Como se vê no [Gráfico 30](#), a receita projetada do FPS (segurados militares) foi 87,87% superior à receita arrecadada; a despesa projetada foi 13,21% inferior à despesa executada; e o resultado previdenciário projetado 31,65% inferior ao real.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaid, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Proc. TC 2.739/2021

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4



Gráfico 29: Comparação entre o projetado e o realizado em relação às receitas, despesas e resultado previdenciário dos segurados do Fundo de Proteção Social dos Militares
 Fonte: Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do RPPS – Fundos Financeiro e Previdenciário (rubricas dos militares) – jan a dez de 2020 (RREO 6º bimestre dos exercícios de 2020) e Demonstrativo da Projeção Atuarial do RPPS (2022) – Fundo de Proteção Social dos Militares – Anexo de Metas Fiscais da LDO – IPAJM

Essas distorções corroboram em resultados previdenciários distorcidos ao longo dos exercícios, dificultando a mensuração das necessidades de aporte ao longo do tempo, além de prejudicar a mensuração dos resultados atuariais e consequentemente as alíquotas de custeio dos planos, em desatenção ao art. 40 da CF/88 e art. 69 da LRF.

Questionado, **o IPAJM não justificou as divergências significativas das projeções de receitas, despesas e resultado previdenciário nos Fundos.**

4.4.9.4 Projeção de redução do aporte do Fundo Financeiro em 2021

Ao se comparar as projeções das despesas previdenciárias do Fundo Financeiro, verifica-se um cenário de queda para o exercício de 2021 se comparado ao exercício de 2020, que pode ser visto na [Tabela 24](#).



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Proc. TC 2.739/2021

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

Tabela 24 - Comparação entre as projeções de despesas previdenciárias de 2020 e 2021 dos Poderes/Órgãos Autônomos

| Poder/Órgão Autônomo | Desp. Prev. 2020 | Desp. Prev. 2021 | Diferença (21-20) | % |
|----------------------|----------------------|----------------------|---------------------|---------------|
| TJES | 414.248.564 | 408.397.915 | -5.850.649 | -1,41% |
| TCEES | 51.789.720,60 | 48.836.760,35 | -2.952.960 | -5,70% |
| MPES | 94.891.795,46 | 60.729.782,69 | -34.162.013 | -36,00% |
| EXECUTIVO | 2.508.880.722,25 | 1.911.876.345,31 | -597.004.377 | -23,80% |
| ALES | 58.644.056,58 | 57.769.345,59 | -874.711 | -1,49% |
| DPES | 17.842.135,61 | 18.546.769,48 | 704.634 | 3,95% |
| TOTAL | 3.128.454.858 | 2.487.610.149 | -640.844.710 | 20,48% |

Fonte: Demonstrativos de Projeção Atuarial do RPPS – Anexos da avaliação atuarial separado por Poderes (IPAJM)

Percebe-se que, à exceção da Defensoria Pública, todos os demais poderes e órgãos autônomos apresentarão redução nas despesas previdenciárias do Fundo Financeiro no exercício de 2021 se comparado a 2020, de acordo com as projeções atuariais, em contraponto com os estudos atuariais anteriores que projetavam despesas crescentes do Fundo Financeiro até o alcance do pico em meados da década de 30.

Chama atenção a redução expressiva dos aportes do MPES (36%) e do Poder Executivo, de 23,80%, cuja expressividade reduzirá em 20,48% a despesa total do fundo em 2021 se comparado ao ano anterior, conforme demonstrado no [Gráfico 31](#).

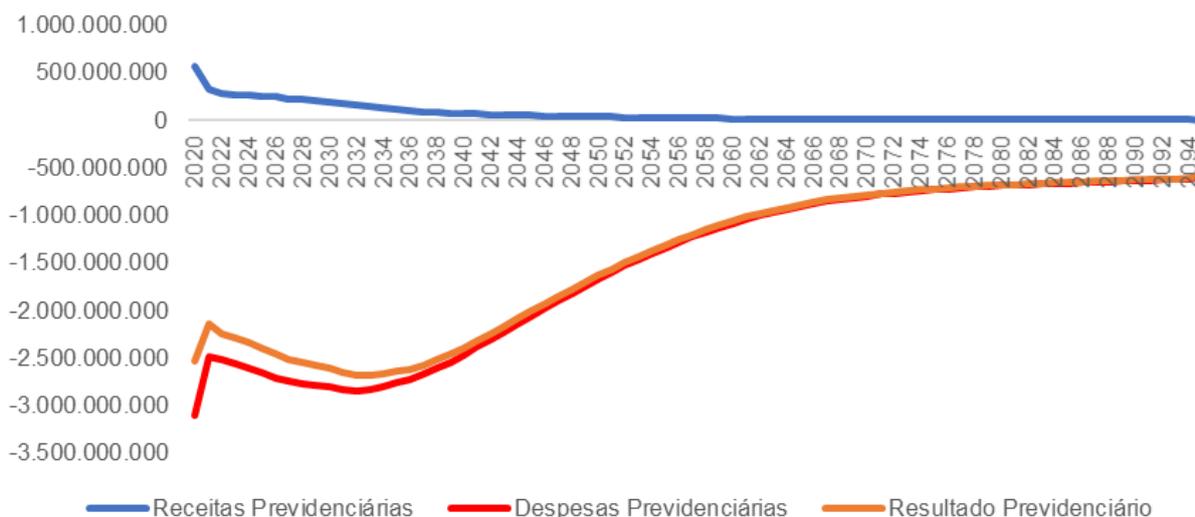


Gráfico 30: Projeções de receitas, despesas e resultado previdenciário do Fundo Financeiro consolidado



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Proc. TC 2.739/2021

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

O IPAJM não justificou as divergências significativas das projeções de receitas, despesas e resultado previdenciário a partir de 2021 para os Poderes e órgãos autônomos, ressaltando que a identificação da origem da redução demandaria estudo aprofundado e específico. Tal situação corrobora em inconsistências dos resultados da avaliação atuarial, em desacordo com o art. 40 da CF/88 e art. 69 da LRF.

4.4.9.5 Da limitação de escopo em relação à análise dos resultados da Avaliação Atuarial

Considerando que a avaliação atuarial não evidenciou os impactos das relevantes alterações legislativas para o ES-Previdência, em inobservância ao art. 40 da CF/1988, art. 69 da LRF, art. 53, § 1º, art. 67, parágrafo único e art. 70, § 1º, IV, VI, e VII da Portaria MF 464/2018;

Considerando a ausência de avaliação atuarial intermediária que mensure os impactos das alterações legislativas para o ES-Previdência, em desobediência ao art. 40 da CF/1988, art. 69 da LRF, art. 74, § 1º e art. 53, § 1º da Portaria MF 464/2018;

Considerando que a avaliação atuarial não realizou análise de sensibilidade de alteração de hipóteses atuariais, deixando de mensurar os impactos das alterações das taxas de juros real e da taxa de crescimento real das remunerações, em afronta ao art. 40 da CF/1988, art. 69 da LRF e art. 70, § 1º, II da Portaria MF 464/2018;

Considerando que não houve a demonstração dos motivos da variação dos resultados da avaliação atuarial entre os exercícios de 2019 e 2020, em afronta ao art. 40 da CF/1988, art. 69 da LRF e art. 70, IV, IX e art. 73, parágrafo único, da Portaria MF 464/2018;

Considerando que a avaliação atuarial apresentou distorções relevantes nas projeções de receitas, despesas e resultado previdenciário dos Fundos Financeiro e Previdenciário e do Fundo de Proteção Social dos Militares no exercício de 2020, indicando inconsistências nos resultados da avaliação atuarial, em inobservância ao art. 40 da CF/88, art. 1º, §1º e 69 da LRF;

Considerando as projeções de redução da necessidade de aporte ao Fundo Financeiro a



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913

**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Proc. TC 2.739/2021

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

partir do exercício de 2021 para os Poderes e Órgãos Autônomos do Estado, indicando inconsistências nos resultados da avaliação atuarial, em inobservância ao art. 40 da CF/88, art. 1º, §1º e 69 da LRF; e

Considerando ainda a ausência de explicações por parte do Estado sobre as inconsistências e infringências à legislação previdenciária, resultando na impossibilidade de manifestação de forma conclusiva sobre os resultados da avaliação atuarial do exercício de 2020, nos termos do art. 40 da CF/88 e art. 69 da LRF;

Conclui-se pela **LIMITAÇÃO DE ESCOPO em relação aos resultados da Avaliação Atuarial do exercício de 2020, impossibilitando a emissão de opinião sobre seus resultados.**

No entanto, a considerar a relevância dos objetos tratados nesta seção, e **considerando que não foi possível se obter razoável segurança de que as alterações legislativas promovidas no bojo da Reforma Estadual, isoladas e conjuntamente, foram positivas para o equilíbrio financeiro e atuarial do ES-Previdência e para as finanças do Estado**, na [seção 11](#) e, serão propostas **DETERMINAÇÕES** e **RECOMENDAÇÕES** relativas às inconsistências registradas na [subseção 4.4.9](#).

4.4.10 Considerações finais

Esta é uma síntese dos resultados apurados nos autos do proc. TC 757/2021-9. Fiscalização que teve como objetivo geral acompanhar a gestão previdenciária do Estado e subsidiar a análise e apreciação das contas do governador do exercício de 2020. No referido proc. TC 757/2021-9, consta o apêndice 47/2021-1, que demonstra o cumprimento do escopo obrigatório relativo à temática previdenciária estabelecida na Res. TC 297/2016.

Em resumo, sobre o **Fundo de Proteção Social do Militares**, o primeiro ano de avaliação indica um **cenário permanente de cobertura de insuficiências financeiras de forma crescente** pelo Tesouro, culminando num déficit atuarial de R\$ 9,5 bilhões. As despesas com benefícios foram superiores às receitas de contribuições em aproximadamente 681



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaid, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913

**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

Proc. TC 2.739/2021

milhões, ensejando necessidade de aporte. Em 2019, essa diferença foi de R\$ 478 milhões. Assim, o **"déficit financeiro dos militares" aumentou cerca de R\$ 202 milhões em um ano, ou 42%.**

Sobre o **Fundo Financeiro**, o aporte do exercício de 2020 (R\$ 2,135 bilhões) foi 13,5% menor do que em 2019 (principalmente em função da saída dos militares) e a redução do déficit em 24,4% não foi explicada no Relatório de Avaliação Atuarial. A considerar a identificação de significativas divergências nas projeções atuariais, o cenário de redução nas despesas e resultado previdenciários projetados para o exercício de 2021 contraria os estudos atuariais anteriores, até porque com a redução da fonte de financiamento a partir da LC 945/2020, haverá aumento das despesas com aporte. No FF, chama atenção a projeção de aumento do aporte do Poder Judiciário em 45% até 2025 e em 111% até 2036.

Os aportes ao Fundo Financeiro e ao FPS comprometeram, em 2020, 17,39% da RCL do Estado, percentual que em 2019 era de 14,94%.

Sobre o **Fundo Previdenciário**, há o impacto negativo para a capitalização do Fundo diante da redução da alíquota patronal, considerando ainda um cenário de queda de juros que impacta diretamente na rentabilidade dos investimentos. Há o risco de que a alíquota de equilíbrio calculada (27,52%) na avaliação atuarial esteja subestimada, expondo o Fundo à utilização de suas reservas para pagamento de benefícios previdenciários, com impacto direto em seu equilíbrio, já que a alíquota fixada é de 28%.

Por fim, no ano em que ocorreram significativas mudanças na previdência estadual, a avaliação atuarial apresentou inconsistências que resultaram na limitação de escopo do trabalho. Assim, **a principal conclusão da equipe é que não é possível obter razoável segurança de que as alterações legislativas promovidas no bojo da Reforma Estadual, isolada e conjuntamente, foram positivas para o equilíbrio financeiro e atuarial do ES-Previdência e para as finanças do Estado.**

Conclui-se pela **LIMITAÇÃO DE ESCOPO** em relação aos resultados da Avaliação



+55 27 3334-7600

www.tcees.tc.br

@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

Proc. TC 2.739/2021

Atuarial do exercício de 2020, **diante da impossibilidade de se obter evidências suficientes e apropriadas em relação à análise do equilíbrio atuarial do ES-Previdência no exercício de 2020**. Tal limitação de escopo impossibilita a emissão de opinião em relação às seguintes informações e resultados informados na avaliação atuarial:

- a) Provisões matemáticas previdenciárias dos Fundos Financeiro, Previdenciário e de Proteção Social dos Militares, nas demonstrações financeiras do IPAJM e refletidas no Balanço Geral do Estado, considerando ainda os achados identificados na [subseção 4.4.8.1](#);
- b) Alíquota de custeio de equilíbrio do Plano Previdenciário calculado na avaliação atuarial, no percentual de 27,52%;
- c) Demonstrativos de Projeção Atuarial dos Fundos Financeiro, Previdenciário e de Proteção Social dos Militares, constantes no Anexo do Relatório Resumido da Execução Orçamentária previsto no art. 165, § 3º, da CF/88 e arts. 52 e 53 da LRF; e nos Anexos de Metas Fiscais da LDO, previsto no art. 4º, § 1º da LRF.

As referidas limitações também impactam diretamente na execução de procedimentos obrigatórios definidos no escopo de análise das contas do governador constantes no Anexo 1 da Res. TC 297/2016:

- a) Adequação do plano de custeio ao proposto no estudo atuarial, em especial do Fundo Previdenciário, que apresentou uma alíquota de equilíbrio de 27,52% contra uma alíquota implementada em lei de 28% (item 41 do Anexo 1 da Resolução);
- b) Verificação do equilíbrio atuarial do ente, em especial quanto à evolução do índice de capitalização (cobertura) do Plano Previdenciário no exercício de 2020 (item 42 do Anexo 1 da Res. TC 297/2016).



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaziz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913

**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

Proc. TC 2.739/2021

Levando em consideração as análises aqui procedidas, sugere-se as DETERMINAÇÕES e RECOMENDAÇÕES, destacadas nas [subseções 11.1](#) e [11.2](#) como propostas de encaminhamento.

4.5 RISCOS E AMEAÇAS À SUSTENTABILIDADE FISCAL

A sustentabilidade fiscal tem que ser um compromisso permanente (presente e futuro) que garanta finanças públicas equilibradas (receitas e despesas). Qualquer risco e/ou ameaça à sustentabilidade fiscal deve ser identificado, mapeado e enfrentado antecipadamente. A probabilidade de ocorrência de um risco e/ou o seu impacto na ação governamental enseja uma atuação do TCEES.

A apresentação completa do conteúdo, com a exposição dos fatos, gráficos e conceitos, encontra-se no **Anexo 3.550/2021-1** (evento 101).

Nesta seção foram destacados os seguintes riscos e ameaças:

4.5.1 Preço do barril de petróleo

Variável extremamente volátil, instável num mercado internacional sujeito a diversas intempéries, e com peso na arrecadação do Estado (9% da receita total e 21% do ICMS em 2020) e na RCL (9%, em média, em 2020), não devendo servir de lastro para a realização de despesas permanentes. Agrava a situação o fato da queda observada na produção de petróleo e gás no Espírito Santo nos últimos quatro anos.

4.5.2 Preço de outras commodities

O comércio exterior tem grande influência na dinâmica da economia capixaba. O minério de ferro, a celulose e o café também têm seus preços sujeitos ao mercado internacional, apresentando volatilidade. Apesar de não serem geradores diretos de ICMS, dada a cadeia exportadora ser desonerada de tributos, uma eventual redução da produção para ajuste da oferta à demanda internacional, ou uma simples queda de receita pelo menor valor do produto exportado, reduz renda interna (salários, bônus, distribuição de



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913

**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

Proc. TC 2.739/2021

resultados), o emprego, as compras de fornecedores e assim por diante, afetando a dinâmica da economia capixaba.

4.5.3 Desempenho do PIB

Uma frustração do PIB nacional reduz a receita estadual devido à queda nas transferências (FPE, por exemplo). Também o PIB estadual está sujeito a eventos internos inesperados (secas e enchentes, por exemplo) e externos (bloqueios comerciais, epidemias, pandemias, etc). Ademais, o PIB capixaba tem uma correlação muito forte com o desempenho do mercado internacional. Eventos que impactam o comércio exterior afetam relativamente mais o Espírito Santo do que o Brasil. Assim, o estado capixaba tende a responder com maior intensidade às oscilações do mercado internacional devido ao seu elevado grau de abertura comercial.

4.5.4 Precatório da Trimestralidade

O pagamento de todos os precatórios da trimestralidade está suspenso por decisão judicial. A definição da metodologia de cálculo para correção do débito pode gerar um aumento no passivo de R\$ 550 milhões a R\$ 16 bilhões. Tamanha discrepância pode comprometer a fidedignidade das informações contábeis apresentadas no Balanço Geral do Estado e das informações fiscais apresentadas no Anexo de Riscos Fiscais da LDO.

4.5.5 Legislação dos royalties (ADI 4917)

A definição pelo Supremo Tribunal Federal (STF) sobre a constitucionalidade dos dispositivos da Lei nº 12.734/2012, que introduziu mudanças significativas na redistribuição das participações governamentais (royalties e participações especiais), pode gerar perdas pretéritas ao Estado do Espírito Santo (R\$ 3,71 bilhões) e aos municípios capixabas (R\$ 4,90 bilhões) no montante total de R\$ 8,61 bilhões, referente aos anos de 2013-2019, e perdas futuras ao Estado do Espírito Santo (R\$ 4,85 bilhões) e



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaziz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

Proc. TC 2.739/2021

aos municípios capixabas (R\$ 5,00 bilhões) no montante total de R\$ 9,85 bilhões, relativas aos anos de 2020-2025 (valores reais, a preços de 2019).

4.5.6 Fundo de Proteção Social dos Militares

O Fundo criado em 2020 sem estimativas de impacto para o ES-Previdência, **indica uma necessidade de cobertura de insuficiência financeira permanente** pelo Tesouro Estadual, culminando num **déficit atuarial de R\$ 9,5 bilhões**.

4.5.7 Alterações legislativas

Ausência de estudos de impactos da redução da alíquota de contribuição previdenciária patronal sobre o Fundo Financeiro e da extinção da alíquota de contribuição patronal para Fundo de Proteção Social dos Militares sobre a despesa com pessoal, e o potencial risco para elevação da despesa com pessoal.

4.5.8 Aporte do Poder Judiciário

A trajetória do aporte do TJES apresenta um crescimento real de 72% entre 2016 e 2020, e projeções de aumento de 45% até 2025 e de 111% até 2036. Além disso, a redução da alíquota patronal, como possui vigência indefinida, irá resultar no aumento proporcional na despesa com pessoal do ente. No cenário atual, qualquer aumento da despesa com aportes impacta fortemente nos limites do Poder Judiciário.

4.5.9 Fundo Previdenciário

Há o impacto negativo para a capitalização do Fundo diante da redução da alíquota patronal, considerando ainda um cenário de queda de juros que impacta diretamente na rentabilidade dos investimentos. Há o risco de que a alíquota de equilíbrio calculada (27,52%) na avaliação atuarial esteja subestimada, expondo o Fundo à utilização de suas reservas para pagamento de benefícios previdenciários, com impacto direto em seu equilíbrio.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913

**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

Proc. TC 2.739/2021

4.5.10 Unidade gestora única de previdência

O gestor único da previdência no ente é mandamento constitucional e reforçado pelo Acórdão TC 1091/2019 (proc. TC 1713/2016). Recentemente, a LC Estadual nº 938, de 9 de janeiro de 2020, permitiu que o Poder Judiciário e o Ministério Público realizem a elaboração, o processamento e o pagamento do benefício de aposentadoria dos magistrados e membros, ficando o IPAJM responsável por fazer a conferência *a posteriori* dos benefícios pagos. Porém, uma das novidades trazidas pela EC 103/2019 foi a constitucionalização do Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP). Assim, ao não observar a unidade gestora única, o Estado pode não obter o CRP, importante documento em diversas operações com a União.

4.5.11 Considerações finais

Vale registrar que todas as situações aqui suscitadas já foram ou estão sendo tratadas em análises específicas do risco/ameaça apontado(a). Enfatiza-se a necessidade de aperfeiçoamento do Anexo de Riscos Fiscais, para que contemple adequadamente os principais riscos, e exponha com clareza e realismo as medidas que serão adotadas caso o risco venha a se materializar.

Nesse sentido, considerando a existência de riscos às finanças do Estado e ao equilíbrio financeiro e atuarial do ES-Previdência, segue em destaque na [subseção 11.3](#), ALERTAS a serem expedidos ao Chefe do Poder Executivo do Estado.

Por fim, ressalta-se que mais informações estão disponíveis no **Anexo 3.551/2021-6** (evento 102) - Relatório de Acompanhamento 7/2021-6, sobre a gestão previdenciária (proc. TC 757/2021-9).

4.6 RENÚNCIA DE RECEITAS

A renúncia de receita é um instrumento discricionário da Administração que implica na redução do montante legal de previsão de receitas públicas aprovado em lei específica



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913

**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

Proc. TC 2.739/2021

como meio de intervenção social e econômica a partir do encorajamento a políticas de desenvolvimento regional.

Assim, adotando a política de renúncia surgem os benefícios fiscais que podem ser de natureza financeira, tributária, creditícia, que impactam na arrecadação potencial ou concreta das receitas, aumentando a capacidade financeira do beneficiário, que assume a responsabilidade pela execução de políticas econômicas ou sociais de interesse público.

4.6.1 Instituição de Renúncia

O Governo do Estado do Espírito Santo divulga no Portal da Transparência⁶¹, sob a responsabilidade da Secretaria de Controle e Transparência, os incentivos fiscais que estão vigentes.

Avaliando a tabela disponível, observou-se a existência de cerca de 80 atos normativos de concessão de benefícios fiscais instituídos mediante Lei, destacando dentre essas a Lei 10.550/2016 que trata do Programa de Incentivo ao Investimento no Estado do Espírito Santo (Invest) e a Lei 10.568/2018 que instituiu o Programa de Desenvolvimento e Proteção à Economia do Estado do Espírito Santo (Compete/ES)⁶².

Além dessas normas, observou-se ainda, em pesquisa realizada na legislação disponível no portal da Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo, a existência de previsão de renúncia de receitas estabelecidas na Lei 6.999/2001, que trata do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores – IPVA, na Lei 7.000/2001 que dispõe sobre as operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação – ICMS, já com a alteração proposta pela Lei 11.149/2020, e na Lei 10.011/2013 que dispõe sobre o imposto sobre transmissão causa mortis e doação de quaisquer bens ou direitos (ITCMD).

Quanto aos programas de renúncia aprovados no ano de 2020, o Estado do Espírito Santo informou, por meio do arquivo LCARE integrante desta PCA, a aprovação das seguintes

⁶¹ transparencia.es.gov.br

⁶² Disponível em transparencia.es.gov.br. Acesso em: 31 mai. 2021.



+55 27 3334-7600

www.tcees.tc.br

@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913

**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Proc. TC 2.739/2021

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

Leis: 11.103/2020, 11.105/2020, 11.106/2020, e 11.198/2020 (que alteraram disposições da Lei 7.000/2001) e a Lei 11.173/2020.

Observou-se que os projetos de lei de renúncia fiscal apresentados no exercício de 2020, listados acima, **não** foram justificados com a estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que entrou em vigor e nos dois seguintes, nos termos do art. 14, caput, da LRF, restando justificado tão somente na Lei 11.105/2020, que adotou a exceção autorizada pela Lei Complementar Federal 160/2017 que dispõe sobre convênio que permite aos Estados e ao Distrito Federal deliberar sobre a remissão dos créditos tributários, constituídos ou não, decorrentes das isenções, dos incentivos e dos benefícios fiscais ou financeiro-fiscais instituídos em desacordo com o disposto na alínea “g” do inciso XII do § 2o do art. 155 da Constituição Federal e a reinstituição das respectivas isenções, incentivos e benefícios fiscais ou financeiro-fiscais (convalidação CONFAZ).

Pelo exposto, sugere-se proposta de **RECOMENDAÇÃO** relacionada à necessidade de apresentação da estimativa do impacto orçamentário-financeiro que ocasione renúncia de receita no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes ao encaminhar projeto de lei que conceda ou amplie incentivo ou benefício de natureza tributária.

4.6.2 Demonstrativo da Renúncia de Receitas na LDO e na LOA

A LDO, Lei Estadual 11.011/2019 estimou (em seu Anexo de Metas Fiscais – Estimativa e Compensação da Renúncia de Receitas) o valor de **R\$ 1.538.320.000,00 (um bilhão quinhentos e trinta e oito milhões trezentos e vinte mil reais)** para as renúncias fiscais no exercício de 2020. A variação das renúncias fiscais estimadas nas respectivas Leis de Diretrizes Orçamentárias, quadriênio 2019-2022, pode ser visualizada no [Gráfico 32](#).



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

Proc. TC 2.739/2021

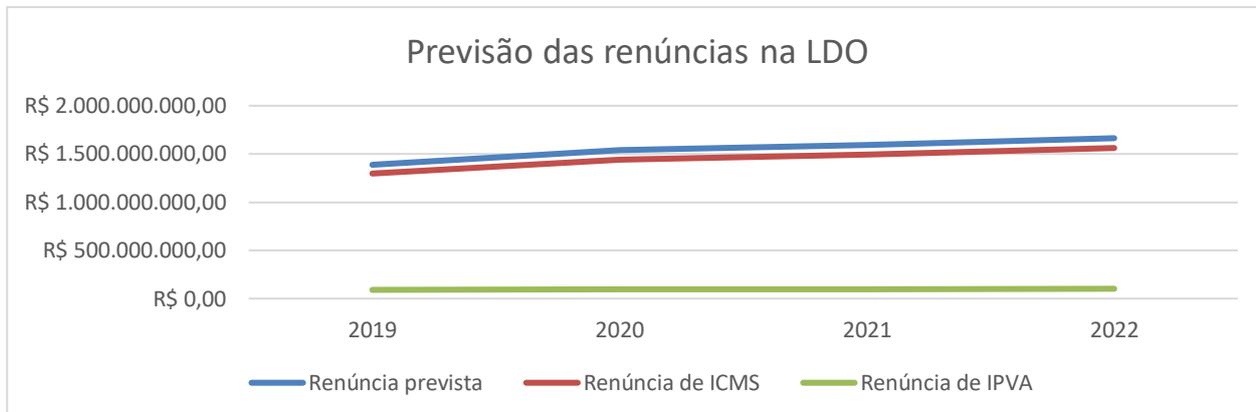


Gráfico 31: Variação das renúncias fiscais estimadas nas respectivas Leis de Diretrizes Orçamentárias, quadriênio 2019-2022

Observando-se a estimativa para renúncia de receita estabelecida na LDO, verifica-se que a previsão não engloba todos os programas de renúncia estabelecidas na legislação estadual e executadas pelo Estado do Espírito Santo, conforme destacado no Demonstrativo de Anexo de Metas Fiscais - Estimativa e Compensação da Renúncia de Receitas.

Conforme se observou no anexo supra, a previsão de renúncia se resume a estimativas decorrentes do Programa Compete e das isenções de IPVA, quando de fato ocorrem tantos outros programas cujo montante de incentivo não foi incluído na LDO, tais quais os referentes ao Programa Invest, Fundo de Desenvolvimento das Atividades Portuárias - FUNDAP, e demais legislações já citadas nesse relatório, em **desconformidade** com o parágrafo único do art. 14 da LRF, bem como do art. 4º, §2º, V do mesmo diploma.

Ademais, tal situação demonstra que o montante de benefício concedido superou o valor estimado no Demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita do Anexo de Metas Fiscais da LDO, uma vez que a demonstração se resumiu ao casos do Programa Compete e do IPVA, não abrangendo outras normas concessivas, dentre as quais as aprovadas no exercício de 2020, evidenciando, assim, a ausência de planejamento sobre o volume de recursos renunciados por parte do ente público, o que afeta diretamente a transparência fiscal.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaid, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913

**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

Proc. TC 2.739/2021

Pelo exposto, sugere-se proposta de **RECOMENDAÇÃO** para que o Governo do Estado do Espírito Santo estabeleça metodologia necessária para apurar a estimativa da renúncia decorrente de cada programa de incentivo fiscal vigente fazendo constar a previsão na LDO e a ser considerado na elaboração da Lei Orçamentária Anual, visando permitir e efetivar o controle gerencial dos programas, a fim de evitar a ocorrência de eventual desequilíbrio financeiro na execução do orçamento, bem como possibilitar o regular preenchimento do Demonstrativo de Renúncia de Receitas (DEMRE) exigido no rol de documentos que compõe a PCA do governador do estado do Espírito Santo.

A LOA (Lei Estadual 11.096/2020), por sua vez, apresentou o demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia, em **desacordo** com a exigência do art. 165, §6º da CF.

Isso porque a demonstrativo regionalizado inserido na LOA replicou a estimativa apresentada na elaboração da LDO correspondente. Assim, a Lei 11.096/2020 (LOA) do Estado do Espírito Santo manteve a mesma inconsistência da LDO ao apontar somente as renúncias do IPVA e do Programa Compete do ICMS.

Conquanto, deixa-se de sugerir a aplicação de qualquer medida por esta Corte de Contas, uma vez que o tema já foi objeto de deliberação no Acórdão TC 357/2018 (Processo TC 6536/2017), tendo sido determinado o seu monitoramento no âmbito da LOA de 2021, nos termos do Acórdão TC 682/2020 (processo TC 9131/2019).

Quanto as medidas condicionantes para a renúncia de receitas referentes as leis aprovadas no exercício de 2020, no que se refere ao cumprimento das normas de responsabilidade fiscal, observou-se com base nos projetos de leis, nas informações prestadas no arquivo LCARE⁶³ e no Anexo de Metas Fiscais - Estimativa e Compensação da Renúncia de Receitas (LDO/2020), que em determinados projetos, a exemplo das Leis 11.103/2020 e 11.106/2020, **não** foi demonstrado que a renúncia foi considerada na

⁶³ Arquivo integrante desta PCA, conforme [Instrução Normativa TC 68/2020](#).



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913

**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

Proc. TC 2.739/2021

estimativa da receita orçamentária, assim como eventual medida de compensação, nos termos do art. 14, incisos I e II da LRF.

Isso porque, considerando as renúncias instituídas no exercício 2020, não ficou evidente se o Estado optou por adotar uma medida de compensação para tais programas ou se optou por **demonstrar** que a renúncia foi considerada na estimativa de receita, nos termos do art. 12 da LRF e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo de metas fiscais da LDO, por exemplo, a Lei 11.103/2020 de 27 de janeiro de 2020 que utilizou como justificava a previsão de exoneração do art. 14 da LRF aprovado pela Lei Complementar Federal 173 de 27 de maio de 2020 (art. 65, §1º, III da LRF), que só foi aprovada posteriormente a Lei Estadual, o que não se demonstra viável a sua utilização com dispensa de cumprimento da norma da LRF. Além disso, considerando que não houve previsão na LDO, é possível afirmar que a aprovação da LOA não levou em consideração essas respectivas renúncias também.

Pelo exposto, sugere-se a presente proposta de **RECOMENDAÇÃO** ao Governo do Estado do Espírito Santo para que apresente no encaminhamento dos projetos de lei que visem instituir ou ampliar benefício fiscal de natureza tributária que decorra em renúncia de receita se o montante do benefício foi considerado na elaboração da proposta de LOA ou se será apresentada medida de compensação ao volume de recursos que deixou de ingressar nos cofres estaduais.

4.6.3 Considerações finais

Com base nos procedimentos e análises realizadas, foi possível identificar incentivos fiscais que estão vigentes divulgados no Portal da Transparência do Governo do Estado do Espírito Santo⁶⁴ e no portal da Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo.

Quanto aos projetos de lei de renúncia fiscal apresentados no exercício de 2020, verificou-se que **não** foram justificados com a estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício que entrou em vigor e nos dois seguintes, conforme exigência do art. 14, caput,

⁶⁴ transparencia.es.gov.br



+55 27 3334-7600

www.tcees.tc.br

@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913

**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

Proc. TC 2.739/2021

da LRF.

No que se refere a renúncia de receitas prevista na **LDO** a Lei Estadual 11.011/2019 estimou, em seu Anexo de Metas Fiscais – Estimativa e Compensação da Renúncia de Receitas, o montante de renúncias fiscais previstas para o exercício de 2020, no qual se observou que a previsão apresentada não engloba todos os programas de renúncia estabelecidas na legislação estadual e executadas pelo Estado do Espírito Santo, restando evidenciado que a previsão de renúncia se resume as estimativas decorrentes do Programa Compete e das isenções de IPVA, em **desconformidade** com o art. 4º, §2º, V e parágrafo único do art. 14 da LRF.

Relativo a previsão da renúncia de receitas na **LOA**, observou-se que a LOA, (Lei Estadual 11.096/2020) manteve a mesma inconsistência da LDO ao apontar somente as renúncias do IPVA e do Programa Compete do ICMS no demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia. Contudo, deixou-se de sugerir a aplicação de qualquer medida, em virtude do Acórdão TC 682/2020, que será objeto de monitoramento no âmbito da LOA de 2021.

Quanto as medidas condicionantes para a renúncia de receitas referentes as leis aprovadas no exercício de 2020, no que se refere ao cumprimento das normas de responsabilidade fiscal, observou-se com base nos projetos de leis, nas informações prestadas no arquivo LCARE e no Anexo de Metas Fiscais - Estimativa e Compensação da Renúncia de Receitas (LDO/2020), que em determinados projetos, a exemplo das Leis 11.103/2020 e 11.106/2020, **não** foi demonstrado que a renúncia foi considerada na estimativa da receita orçamentária, assim como eventual medida de compensação, nos termos do art. 14, incisos I e II da LRF.

A partir das constatações, sugere-se as **RECOMENDAÇÕES**, nos termos do art. 1º, inciso XXXVI, da Lei Complementar Estadual 621/2012, c/c o art. 329, § 7º, do Regimento Interno do TCEES (Resolução TC 261/2013), dispostas nas [subseções 10.2.13](#), [10.2.14](#) e [10.2.15](#).



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaid, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913

**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Proc. TC 2.739/2021

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

4.7 CONCLUSÃO SOBRE A CONFORMIDADE DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

Na apreciação da execução dos orçamentos do estado do Espírito Santo, referente ao exercício de 2020, além dos registros que levaram a propostas de determinações, recomendações e alertas, verificou-se que o Poder Executivo não aplicou 25% dos recursos provenientes da receita resultante de impostos, compreendidas as receitas de transferências constitucionais na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, como exige o art. 212 da CF/1988. A aplicação foi de apenas 19,46% dos recursos referidos, constituindo-se em não conformidade relevante que implica na modificação da opinião em relação à execução dos orçamentos, conforme demonstra a [subseção 4.3.4.1](#) deste relatório.

Para definir qual o tipo de modificação na opinião é o apropriado, por um lado, deve-se considerar que o descumprimento da aplicação mínima constitucional de 25% na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, prevista no art. 212, *caput*, da Constituição Federal, é tão relevante que o legislador constituinte a colocou entre os princípios constitucionais sensíveis, cuja inobservância, no limite, pode ensejar intervenção federal em estado, como prevê o art. 37, VII, “e”, da Constituição Federal.

Por outro lado, como minuciosamente examinado na [seção 9](#), tendo em conta os princípios da boa-fé, da segurança jurídica, da razoabilidade e da proporcionalidade; considerando que, na interpretação exposta na Resolução TC n. 238/2012, o Estado teria aplicado o mínimo constitucional em MDE; considerando que a decisão do STF na ADI 5691/ES somente foi publicada em outubro de 2020; considerando que o Estado, para aplicar o mínimo constitucional após tal decisão, precisaria aplicar mais de R\$ 600 milhões em MDE; considerando os obstáculos e as dificuldades reais enfrentadas pelo gestor, bem como as circunstâncias que impuseram, limitaram ou condicionaram a ação do agente público no descumprimento do art. 212, da CF, em homenagem ao art. 22, da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (LINDB); entende-se que o tipo de modificação mais apropriado é a aposição de ressalva, em vez da emissão de opinião adversa.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



Desse modo, com relação à execução dos orçamentos, conclui-se que, exceto pelos efeitos da ressalva verificada nos autos, no exercício de 2020, foram observados os princípios constitucionais e legais que regem a administração pública estadual, bem como as normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos do estado do Espírito Santo e nas demais operações realizadas com recursos públicos estaduais, em especial o que estabelece a LOA.

5 ENFRENTAMENTO DA CALAMIDADE PÚBLICA – AUTORIZAÇÕES DE DESPESA E SEUS EFEITOS SOCIAIS E ECONÔMICOS

6.2.1 Introdução

Com a promulgação da Constituição de 1988, a Saúde passou a ser reconhecida como um direito do cidadão e um dever do Estado. Desde então, as ações e os serviços públicos de saúde passaram a integrar uma rede regionalizada e hierarquizada, com políticas públicas de saúde baseadas em um sistema único e organizado de acordo com as diretrizes de descentralização, atendimento integral e participação da comunidade.

Desta forma, para que as políticas públicas de saúde possam ser executadas, é necessário assegurar que investimentos sejam realizados, para isso, a Lei Complementar 141/2012 estabeleceu que um percentual mínimo de 12% da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam o art. 157, a alínea “a” do inciso I e o inciso II do caput do art. 159, todos da Constituição Federal, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios, fossem destinados às ações e serviços públicos de saúde.

Nessa perspectiva, o Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, visando garantir que os recursos públicos sejam destinados a atender com efetividade as necessidades sociais, passa a inserir no relatório das contas de governo estadual, além da análise do





**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Proc. TC 2.739/2021

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

cumprimento do mínimo constitucional, informações relacionadas à situação da saúde que podem subsidiar a análise dos gastos em ações e serviços de saúde⁶⁵.

Ressalta-se que a análise das contas de governo do ano de 2020 são indissociáveis da situação enfrentada pela pandemia da Covid-19 causada pelo novo coronavírus, motivo pelo qual insere-se um capítulo próprio no relatório das Contas de Governo a esse respeito.

No que tange aos gastos realizados pelo Governo do Estado do Espírito Santo especificamente na função saúde, realizando um comparativo entre os estados e o Distrito Federal para o ano de 2020, o Estado do Espírito Santo liquidou o **sétimo maior valor per capita na função saúde**, com R\$ 767,00, e acima da média dos demais estados de R\$ 667,00.

⁶⁵ Para contribuir com o controle social, o Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo disponibilizou no **Painel de Controle** (paineldecontrole.tcees.tc.br) as seguintes informações de saúde dos municípios capixabas: Estabelecimentos de Saúde; Distribuição de Leitos; Distribuição de Equipamentos; Gastos com Função Saúde e Acesso à Saúde. Com essas e outras informações que serão inseridas posteriormente no Painel de Controle da Saúde, o TCEES espera dar uma contribuição efetiva para o controle social dessa importante política pública.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Proc. TC 2.739/2021

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

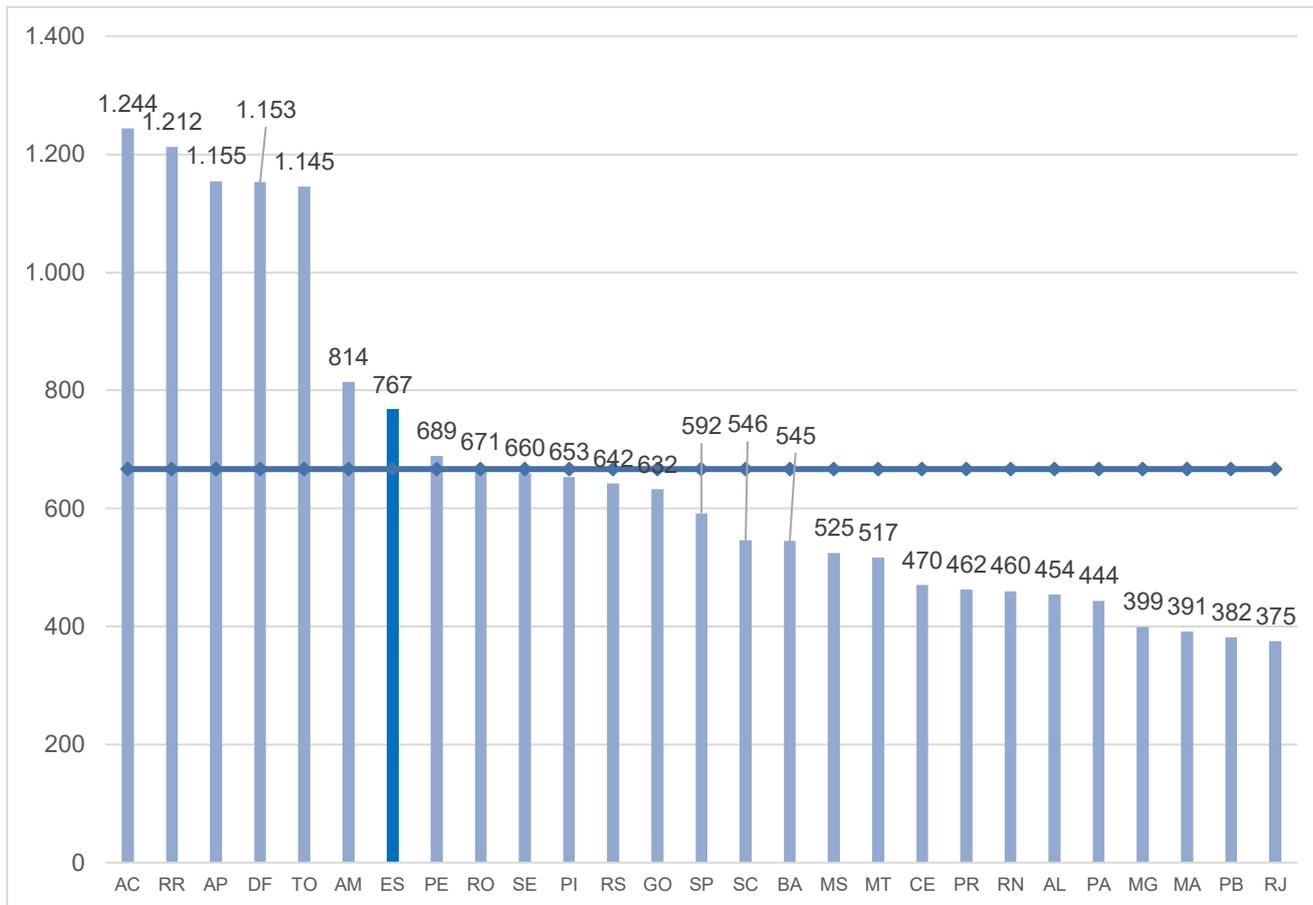


Gráfico 32: Despesa liquidada (exceto intraorçamentária) per capita na função saúde, por estado e o DF em 2020

Fonte: Siconfi

Outro dado relevante no planejamento das políticas públicas de saúde, é o percentual da população que depende exclusivamente do SUS. De acordo com os dados da Agência Nacional de Saúde de dezembro de 2020, o percentual de **72% da população capixaba não possuía plano de saúde de assistência médica**, quarto percentual mais baixo entre os estados e o DF, e abaixo do percentual total do Brasil de 77%.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Proc. TC 2.739/2021

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

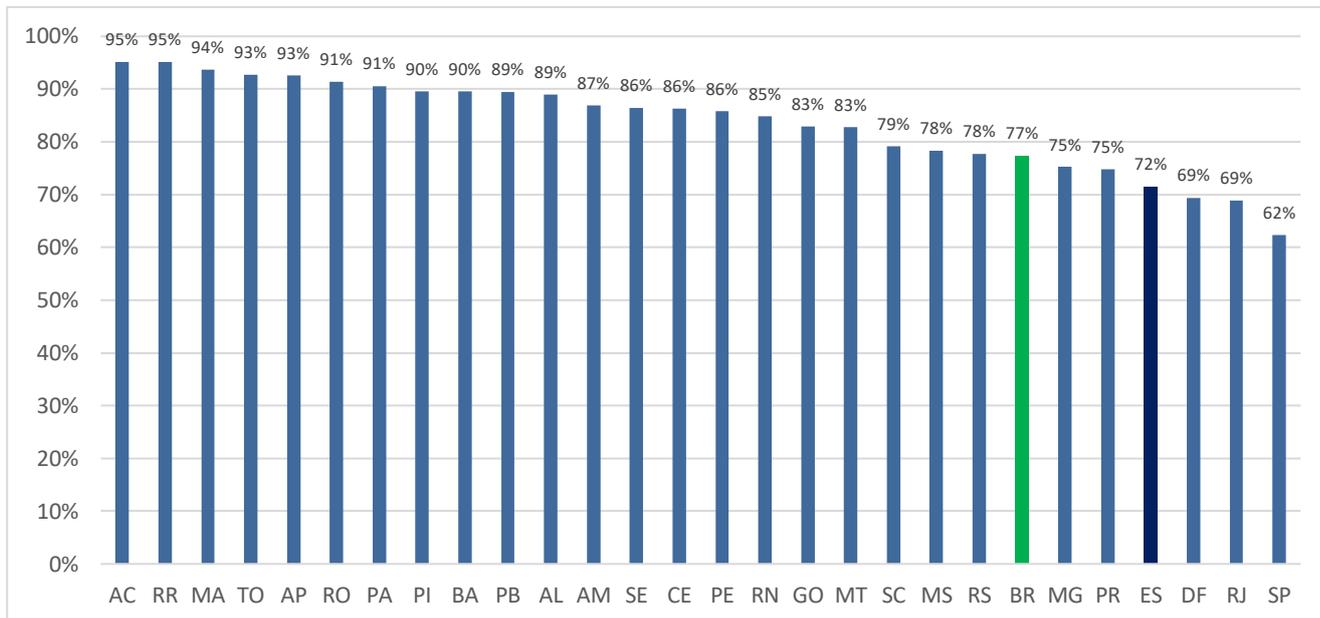


Gráfico 33: Proporção da população sem plano de saúde de assistência médica em dezembro de 2020
 Fonte: Agência Nacional de Saúde

Por sua vez, ao analisarmos a despesa liquidada proporcionalmente à população que **não possui plano de saúde de assistência médica**, em 2020, foi a seguinte:

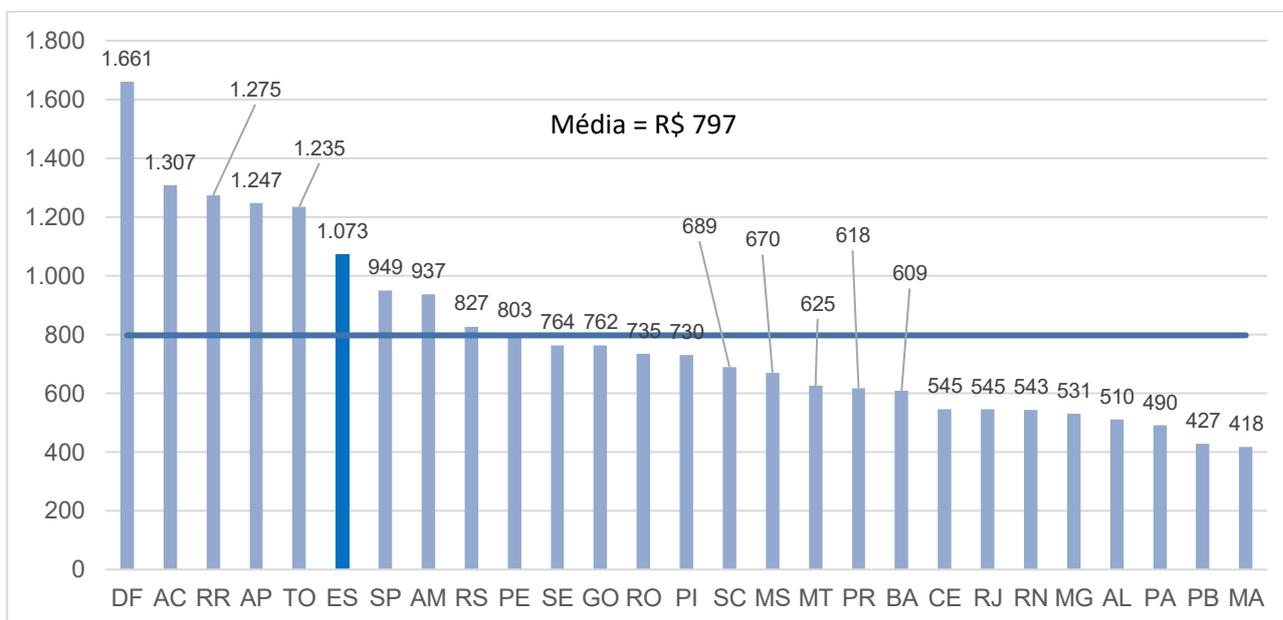


Gráfico 34: Despesa liquidada (exceto intraorçamentária) per capita em 2020 na função saúde, excluindo a população que possui plano de saúde de assistência médica
 Fonte: Siconfi e ANS



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913

**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

Proc. TC 2.739/2021

Conforme se observa, o Estado do Espírito liquidou R\$ 1.073,00 por habitante sem plano de saúde de assistência médica, sexto maior valor entre os estados e o Distrito Federal, e acima da média de R\$ 797,00.

Por fim, em que pese a relevância da análise quantitativa dos valores liquidados na função saúde, entende-se que estes gastos devam ser analisados paralelamente aos indicadores de desempenho da saúde. Por esta razão, trata-se neste capítulo, dos 23 indicadores do Sispecto⁶⁶, que é um instrumento para preenchimento e registro da pactuação de Prioridades, Objetivos, Metas e Indicadores do Pacto pela Saúde.

5.1 ADOÇÃO DO REGIME EXTRAORDINÁRIO

Em função da pandemia causada pelo vírus SARS-CoV-2 observou-se alteração na legislação que trata das prestações de contas relativas ao Poder Executivo. No caso, foram editadas a **Emenda Constitucional 106/2020** e a **Lei Complementar 173/2020** e, **em âmbito estadual, houve a publicação do Decreto do Governo do Estado do ES 446-S/2020 declarando o Estado de Calamidade Pública.**

A Emenda Constitucional 106/2020 traz em seu texto a necessidade de as autorizações de despesas relacionadas ao enfrentamento da calamidade pública serem separadamente avaliadas na prestação de contas do Presidente da República.

Posteriormente, o Supremo Tribunal Federal decidiu que o caráter nacional da Emenda Constitucional 106/2020 incide sobre os processos de despesas de todos os entes federados para enfrentamento da pandemia, desde que observados os requisitos objetivos e temporais vinculados ao estado de calamidade pública interno de cada um deles⁶⁷.

Diante de tal decisão, com base em dados declaratórios fornecidos pelo Poder Executivo, dados disponíveis no Portal de Transparência do Estado e no sistema oficial de

⁶⁶ Sistema que permite o registro de metas pactuadas por municípios, regiões de saúde, estados e Distrito Federal.

⁶⁷ ADI 6357 MC-Ref, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 13/5/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-276, DIVULG 19-11-2020 PUBLIC 20-11-2020.



+55 27 3334-7600

www.tcees.tc.br

@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaid, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Proc. TC 2.739/2021

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

planejamento, orçamento, contabilidade e finanças do Governo do Estado do Espírito Santo (Sigefes), a presente subseção objetiva dar cumprimento ao art. 5^o⁶⁸ da mencionada Emenda Constitucional, mais precisamente ao seu inciso II, no que tange às autorizações de despesas correlatas.

5.1.1 Autorizações de despesas

Conforme consulta ao Sigefes, o total das dotações destinadas ao enfrentamento da pandemia foi de **R\$ 932.851.511,20**, conforme demonstração por órgão:

⁶⁸ Art. 1º Durante a vigência de estado de calamidade pública nacional reconhecido pelo Congresso Nacional em razão de emergência de saúde pública de importância internacional decorrente de pandemia, a União adotará regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para atender às necessidades dele decorrentes, somente naquilo em que a urgência for incompatível com o regime regular, nos termos definidos nesta Emenda Constitucional. (...) Art. 5º **As autorizações de despesas** relacionadas ao enfrentamento da calamidade pública nacional de que trata o art. 1º desta Emenda Constitucional e de seus efeitos sociais e econômicos deverão: I - constar de programações orçamentárias específicas ou contar com marcadores que as identifiquem; e II - **ser separadamente avaliadas na prestação de contas do Presidente da República** e evidenciadas, até 30 (trinta) dias após o encerramento de cada bimestre, no relatório a que se refere o § 3º do art. 165 da Constituição Federal. [grifo nosso]



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

Proc. TC 2.739/2021

Tabela 25 - Despesa autorizada em função da pandemia

Valores em reais

| Unidade Gestora | Dotação | % |
|---|-----------------------|----------------|
| 440901 - FUNDO ESTADUAL DE SAÚDE | 672.773.764,49 | 72,12% |
| 420101 - SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO | 102.990.887,98 | 11,04% |
| 350101 - SECRETARIA DE ESTADO DE MOBILIDADE E INFRAESTRUTURA | 75.800.770,26 | 8,13% |
| 400901 - FUNDO DE CULTURA DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO | 30.410.120,28 | 3,26% |
| 470901 - FUNDO ESTADUAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL | 11.432.943,15 | 1,23% |
| 440917 - HOSPITAL DOUTOR ROBERTO ARNIZAUT SILVARES | 6.334.742,00 | 0,68% |
| 440916 - HOSPITAL E MATERNIDADE SILVIO AVIDOS | 5.752.191,47 | 0,62% |
| 440914 - HOSPITAL ANTONIO BEZERRA DE FARIAS | 4.225.439,75 | 0,45% |
| 440911 - HOSPITAL DOUTOR DORIO SILVA | 4.204.500,71 | 0,45% |
| 440922 - HOSPITAL SÃO JOSÉ DO CALÇADO | 4.120.120,71 | 0,44% |
| 320901 - FUNDO ESTADUAL DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA | 3.421.500,00 | 0,37% |
| 100104 - SUPERINTENDÊNCIA ESTADUAL DE COMUNICAÇÃO SOCIAL | 3.085.609,82 | 0,33% |
| 440921 - UNIDADE INTEGRADA JERÔNIMO MONTEIRO | 1.326.479,12 | 0,14% |
| 450103 - POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO | 1.022.222,78 | 0,11% |
| 460101 - SECRETARIA DE ESTADO DA JUSTIÇA | 974.157,00 | 0,10% |
| 450104 - CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO | 930.578,59 | 0,10% |
| 450105 - DIRETORIA DE SAÚDE DA POLÍCIA MILITAR | 840.483,30 | 0,09% |
| 300205 - AG DESENV. MICRO E PEQUENAS EMPRESAS E DO EMPREENDEDORISMO | 820.731,76 | 0,09% |
| 440923 - HOSPITAL JOÃO DOS SANTOS NEVES | 631.900,16 | 0,07% |
| 440910 - HOSPITAL INFANTIL NOSSA SENHORA DA GLÓRIA | 459.365,59 | 0,05% |
| 440920 - HOSPITAL DOUTORA RITA DE CASSIA | 435.135,50 | 0,05% |
| 480101 - SECRETARIA DE ESTADO DE DIREITOS HUMANOS | 260.000,00 | 0,03% |
| 480201 - INSTITUTO DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO DO ESPÍRITO SANTO | 217.730,92 | 0,02% |
| 450102 - POLÍCIA CIVIL DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO | 126.061,00 | 0,01% |
| 280201 - ESCOLA DE SERVIÇO PÚBLICO DO ESPÍRITO SANTO | 101.603,84 | 0,01% |
| 400101 - SECRETARIA DE ESTADO DA CULTURA | 59.456,40 | 0,01% |
| Demais | 93.014,65 | 0,01% |
| Total | 932.851.511,23 | 100,00% |

Fonte: Sigefes – Relatório DES.40 - Despesas Covid (PO - 001821) - POR UG/NATUREZA

Durante o exercício, foram abertos créditos adicionais suplementares em um montante de **R\$ 740.516.611,60**, em função da pandemia, conforme decretos publicados no Diário Oficial do Estado - **Anexo 3.554/2021-1** (evento 105).

Tabela 26 - Créditos adicionais em função da pandemia e dotação autorizada

Valores em reais

| Dotação Autorizada - Enfrentamento da Covid-19 – 2020 | | |
|--|--|--|
| Valor para Covid-19 proveniente de Créditos Adicionais (A) | Valor para Covid-19 proveniente de Demais Alterações Orçamentárias (B) | Dotação Autorizada para Covid-19 (A+B) |
| 740.516.611,60 | 192.334.899,63 | 932.851.511,23 |

Fonte: Sigefes - Elaboração: SEP/SUBEO/GECEO



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaid, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Proc. TC 2.739/2021

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

Considerando-se a análise realizada na abertura de créditos adicionais, constatou-se que foram observados os critérios da Lei 4.320/1964, especialmente quanto à autorização prévia do Poder Legislativo.

5.1.2 Recursos arrecadados

Analisando-se os demonstrativos contábeis do governo estadual observou-se que, no que tange à receita pública, no exercício de 2020, foram arrecadados para o combate da pandemia, um total de **R\$ 1.392.784.874,06**, conforme resultado por fonte de recursos:

Tabela 27 - Recursos recebidos e utilizados em função da pandemia
Valores em reais

| Auxílios Destinados a Mitigar as Dificuldades Financeiras Decorrentes da Pandemia de Covid-19 | | | |
|---|--|---|-----------------------|
| Especificação | Natureza de Receita | Fonte de Recursos | Valor |
| Apoio Financeiro MP 938/2020 ¹ | 17219951 - TRANSFERÊNCIAS DO APOIO FINANCEIRO PARA COMPLEMENTAÇÃO DO FPE - MP Nº 938/2020 | 01000000 - Recursos Ordinários ¹ | 145.316.278,54 |
| Auxílio Financeiro LC 173/2020, art. 5º, II ² | 17219953 - TRANSFERÊNCIA DE AUXÍLIO FINANCEIRO DA LC Nº 173/2020 - ART. 5 - II - ENFRENTAMENTO À COVID-19 E MITIGAÇÃO FINANCEIRA | 01000000 - Recursos Ordinários ² | 712.381.321,76 |
| Subtotal | | | 857.697.600,30 |

¹ - Em conformidade com a NT SEI Nº 21231/2020/ME, os recursos foram classificados na fonte 01 - Recursos Ordinários;

² - Idem.

| Transferências Fundo a Fundo - FNS - Covid 19 | | | |
|---|--|---|-----------------------|
| Especificação | Natureza de Receita | Fonte de Recursos | Valor |
| Transferências Fundo a Fundo - FNS - Covid 19 | 17213329 - BLOCO CUSTEIO DAS AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE - TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS DO SUS - OUTROS PROGRAMAS FINANCIADOS POR TRANSFERÊNCIAS FUNDO A FUNDO | 55000001 - BLOCO DE CUSTEIO DAS AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE - SUS - FEDERAL (COVID-19) | 257.651.844,58 |
| | 17230133 - TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE - SUS | 55-000001 - BLOCO DE CUSTEIO DAS AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE - SUS - FEDERAL (COVID-19) | 7.488.000,00 |
| | 24210132 - BLOCO INVESTIMENTOS NA REDE DE SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE - TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS DO SUS DESTINADOS À ATENÇÃO ESPECIALIZADA | 56000001 - BLOCO DE INVESTIMENTO NA REDE DE SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE - SUS - FEDERAL (COVID-19) | 12.067.641,00 |
| Subtotal | | | 277.207.485,58 |

| Auxílio Financeiro LC 173/2020, art. 5º, I | | | |
|--|---|--|--------------|
| Especificação | Natureza de Receita | Fonte de Recursos | Valor |
| Auxílio Financeiro LC 173/2020, art. 5º, I | 17219952 - TRANSFERÊNCIA DE AUXÍLIO FINANCEIRO DA LC Nº 173/2020 - ART. 5 - I - AÇÕES DE SAÚDE E ASSISTÊNCIA SOCIAL | 30000000- PROGRAMA FEDERATIVO DE ENFRENTAMENTO AO COVID-19 VINCULADO | 4.583.148,18 |



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Proc. TC 2.739/2021

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

| | | | |
|-----------------|---|---|-----------------------|
| | | ÀS AÇÕES DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – LC 173/20 | |
| | 17219952 - TRANSFERÊNCIA DE AUXÍLIO FINANCEIRO DA LC Nº 173/2020 - ART. 5 - I - AÇÕES DE SAÚDE E ASSISTÊNCIA SOCIAL | 30000001 - PROGRAMA FEDERATIVO DE ENFRENTAMENTO AO COVID-19 VINCULADO ÀS AÇÕES DE SAÚDE – LC 173/20 | 191.497.475,93 |
| Subtotal | | | 196.080.624,11 |

| Outras Transferências Federais - Covid 19 | | | |
|---|--|--|----------------------|
| Especificação | Natureza de Receita | Fonte de Recursos | Valor |
| Outras Transferências Federais - Covid 19 | 17219954 - TRANSFERÊNCIA DE AUXÍLIO FINANCEIRO DA LEI Nº 14.017/2020 - AÇÕES EMERGENCIAIS DESTINADAS AO SETOR CULTURAL | 59000108 - FUNCULTURA - LEI ALDIR BLANC - LEI Nº 14.017/20 | 31.995.692,93 |
| | 17219952 - TRANSFERÊNCIA DE AUXÍLIO FINANCEIRO DA LC Nº 173/2020 - ART. 5 - I - AÇÕES DE SAÚDE E ASSISTÊNCIA SOCIAL ³ | 30000000- PROGRAMA FEDERATIVO DE ENFRENTAMENTO AO COVID-19 VINCULADO ÀS AÇÕES DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – LC 173/20 ³ | 144.000,00 |
| Subtotal | | | 32.139.692,93 |

³ - Valor referente a Portaria nº 369 do Ministério da Cidadania, classificado erroneamente em natureza de receita e fonte de recursos pertinentes à LC 173/2020, por meio da 2020GR0099 (UG470901).

| Transferências Decorrentes de Decisões Judiciais para Covid-19 | | | |
|--|--|--|----------------------|
| Especificação | Natureza de Receita | Fonte de Recursos | Valor |
| Transferências Decorrentes de Decisões Judiciais para Covid-19 | 19210500 - INDENIZAÇÕES PREVISTAS NA LEGISLAÇÃO SOBRE DEFESA DE DIREITOS DIFUSOS | 69000001 - INDENIZAÇÕES JUDICIAIS DESTINADAS AO COMBATE DA COVID-19 - ANTECIPAÇÃO INDENIZAÇÃO BARRAGEM DE FUNDÃO | 23.043.787,09 |
| | 19909919 - SANÇÕES PECUNIÁRIAS DESTINADAS AO COMBATE DA COVID-19 | 69000002 - PENAS PECUNIÁRIAS E OUTRAS DECISÕES JUDICIAIS DESTINADAS AO COMBATE DA COVID-19 | 5.795.784,01 |
| Subtotal | | | 28.839.571,10 |

| Transferências Decorrentes de Decisões Judiciais para Covid-19 | | | |
|--|---|-------------------------------|-------------------------|
| Especificação | Natureza de Receita | Fonte de Recursos | Valor |
| Doações para Covid-19 | 19909918 - DOAÇÕES PARA COMBATE AO COVID-19 | 39000003 - DOAÇÕES (COVID-19) | 819.900,04 |
| Subtotal | | | 819.900,04 |
| Total Geral | | | 1.392.784.874,06 |

Fonte: Sigefes - Elaboração: SEFAZ

5.1.3 Despesas executadas

Durante o exercício foram empenhadas despesas em diversas unidades gestoras, totalizando **R\$ 870.317.891,26**. No **Apêndice 86/2021-1** (evento 89) consta o total



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

Proc. TC 2.739/2021

autorizado, empenhado, liquidado e pago de despesas por natureza e por órgão estadual em função da Covid-19.

A [Tabela 28](#) a seguir detalha a execução da despesa por função de governo, sendo 74% na Saúde, 11% na Educação, 9% em Transporte e 6 % em outras funções de governo:

Tabela 28 - Despesas executadas com a pandemia em 2020 – por função de governo

Valores em reais

| Função de Governo | Empenhado | Liquidado | Pago |
|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| SAÚDE | 647.455.037,42 | 631.536.870,01 | 618.797.889,09 |
| EDUCAÇÃO | 95.936.854,27 | 95.924.144,09 | 95.921.266,39 |
| TRANSPORTE | 75.547.624,55 | 74.783.627,78 | 72.424.948,28 |
| CULTURA | 30.059.269,02 | 1.117.198,40 | 1.108.008,00 |
| ASSISTÊNCIA SOCIAL | 11.007.120,05 | 11.007.120,05 | 11.007.120,05 |
| CIÊNCIA E TECNOLOGIA | 3.250.000,00 | 0 | 0 |
| COMUNICAÇÕES | 3.085.609,82 | 3.060.407,08 | 3.060.407,08 |
| SEGURANÇA PÚBLICA | 1.440.684,25 | 1.368.581,15 | 1.368.581,15 |
| DIREITOS DA CIDADANIA | 1.167.409,67 | 1.167.409,40 | 1.167.409,40 |
| COMÉRCIO E SERVIÇOS | 1.285.237,64 | 1.285.212,54 | 1.285.212,54 |
| ADMINISTRAÇÃO | 37.282,52 | 26.511,12 | 26.511,12 |
| AGRICULTURA | 33.555,00 | 5.085,00 | 5.085,00 |
| GESTÃO AMBIENTAL | 12.207,05 | 11.307,05 | 11.307,05 |
| TOTAL | 870.317.891,26 | 821.293.473,67 | 806.183.745,15 |

Fonte: Portal da Transparência do Governo do Estado do ES

As despesas empenhadas mais representativas, por natureza, estão evidenciadas a seguir, graficamente e na [Tabela 29](#) e na [Figura 5](#):



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

Proc. TC 2.739/2021

Tabela 29 - Despesas executadas com a pandemia em 2020 - por natureza

| DESPESA EMPENHADA POR NATUREZA | EMPENHADO R\$ | EMPENHADO % |
|--|-----------------------|-------------|
| OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS - PESSOA JURÍDICA | 239.549.497,89 | 28% |
| MATERIAL DE CONSUMO | 146.427.307,71 | 17% |
| SUBVENÇÕES SOCIAIS | 96.133.052,86 | 11% |
| EQUIPAMENTOS E MATERIAL PERMANENTE | 91.332.050,68 | 10% |
| VENCIMENTOS E VANTAGENS FIXAS - PESSOAL CIVIL | 55.056.052,38 | 6% |
| CONTRATAÇÃO POR TEMPO DETERMINADO | 54.719.000,00 | 6% |
| OBRAS E INSTALAÇÕES | 52.650.321,75 | 6% |
| DEMAIS | 134.450.607,99 | 15% |
| Total | 870.317.891,26 | 100% |

Fonte: Sigefes

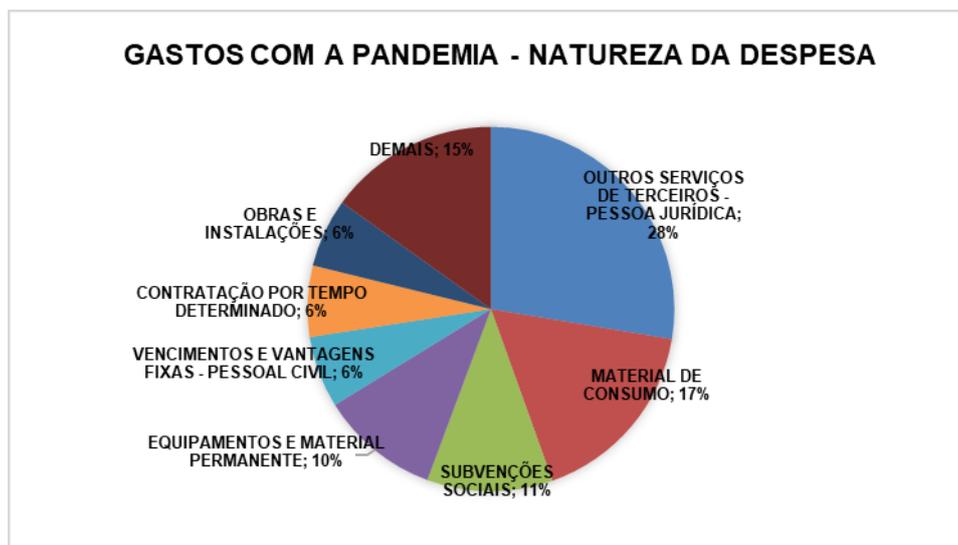


Figura 5: Aplicação de recursos em razão da pandemia (2020)

Em resumo, do total empenhado pelo Estado no exercício de 2020 (R\$ 17.696.916.561,42), R\$ 870.317.891,26 foram destinados ao enfrentamento da pandemia.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913


**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

Proc. TC 2.739/2021

Tabela 30 - Despesas com Covid – Repercussão no Orçamento 2020

| Total da despesa empenhada pelo Estado (A) | Despesa empenhadas - Covid (B) | B/A |
|--|--------------------------------|-------|
| R\$ 17.696.916.561,42 | R\$ 870.317.891,26 | 4,92% |

O total empenhado em função da pandemia repercutiu em **4,92%** no total da despesa orçamentária executada.

O valor de “Despesas empenhadas – Covid”, **R\$ 870.317.891,26** representa **62,49%** dos recursos recebidos em função da pandemia (**R\$ 1.392.784.874,06**).

5.1.4 Aspectos econômicos

Foi observado que o Governo do Estado, tendo em vista os reflexos sociais e econômicos provocados pela pandemia, editou atos normativos de natureza tributária, que estabeleceram benefícios fiscais e propiciou a prorrogação do prazo de vencimento do ICMS. Neste sentido, observou-se a edição dos seguintes atos:

- ✓ Decreto Nº 4618-R: autorizou a administração pública estadual a receber doações de quaisquer valores, de bens móveis ou imóveis, de serviços comuns e licenças de software, bem como adotar o procedimento de comodato;
- ✓ Decreto Nº 4623- R: estabeleceu medidas de estímulo à Economia, para o enfrentamento do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 01, de 27 de março de 2020;
- ✓ Decreto Nº 4624-R: introduziu alterações na regulamentação do ICMS (prorrogações de prazos e dispensa de obrigações);
- ✓ Decreto Nº 4633-R: concedeu isenção de ICMS sobre o fornecimento de energia elétrica para consumidores de baixa renda;
- ✓ Finalmente, o Decreto Nº 4635-R, que suspendeu os prazos processuais dos processos administrativos.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaid, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913

**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

Proc. TC 2.739/2021

5.2 AÇÕES DO GOVERNO DO ESTADO NA SAÚDE

O Governo do Estado do Espírito Santo criou um site para disponibilizar informações tempestivas sobre a pandemia causada pelo novo coronavírus (coronavirus.es.gov.br/). Os dados sobre a evolução da pandemia são utilizados no planejamento das ações de enfrentamento pelo estado e municípios.

As informações sobre o número de casos confirmados, o número de óbitos, o número de leitos ocupados e disponíveis, o número de cidadãos vacinados, o percentual de letalidade, a taxa de transmissão do vírus, entre outras informações são atualizadas periodicamente, constituindo-se em uma fonte de informação para a sociedade e para os gestores da saúde no estado.

O primeiro caso da pandemia pelo novo coronavírus, Sars-CoV-2 (Covid-19), foi identificado em Wuhan, na China, no dia 31 de dezembro do último ano. Desde então, os casos começaram a se espalhar rapidamente pelo mundo: primeiro pelo continente asiático, e depois por outros países, tendo o Brasil registrado o primeiro caso em 26 de fevereiro de 2020⁶⁹.

No Estado do Espírito Santo, seguiu-se a tendência do Brasil com crescimento acentuado no início, atingindo o pico em 22 de junho de 2020, com 1.999 casos. Posteriormente houve movimento de queda número de casos, seguido de um outro crescimento ainda maior que o primeiro pico, em 28 de dezembro de 2020, com **2.772 casos**.

⁶⁹ Disponível em: scielo.br. Acesso em 10 jun. 2021.



+55 27 3334-7600

www.tcees.tc.br

@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Proc. TC 2.739/2021

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

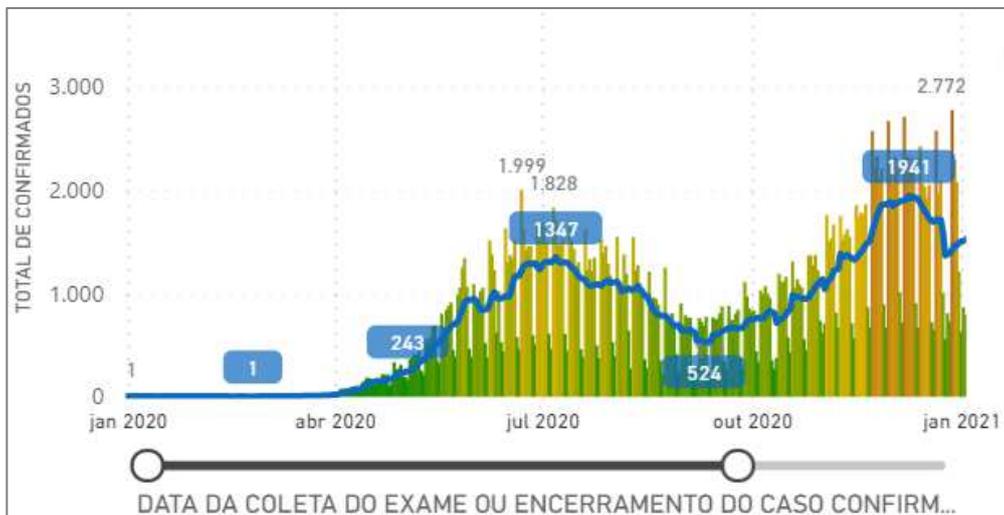


Gráfico 35: Evolução da média móvel de casos confirmados de Covid-19 nos últimos 7 dias (linha azul) e diário (barras) no Espírito Santo
 Fonte: Portal Covid-19 do Espírito Santo

A trajetória de óbitos por Covid-19 também obteve um crescimento no começo da pandemia, atingindo o pico em 3 e 16 de junho de 2020, com 47 óbitos. Após esses momentos, houve uma queda sustentada, voltando a subir em novembro de 2020, atingindo um outro pico em 24 de dezembro de 2020, com 39 óbitos.

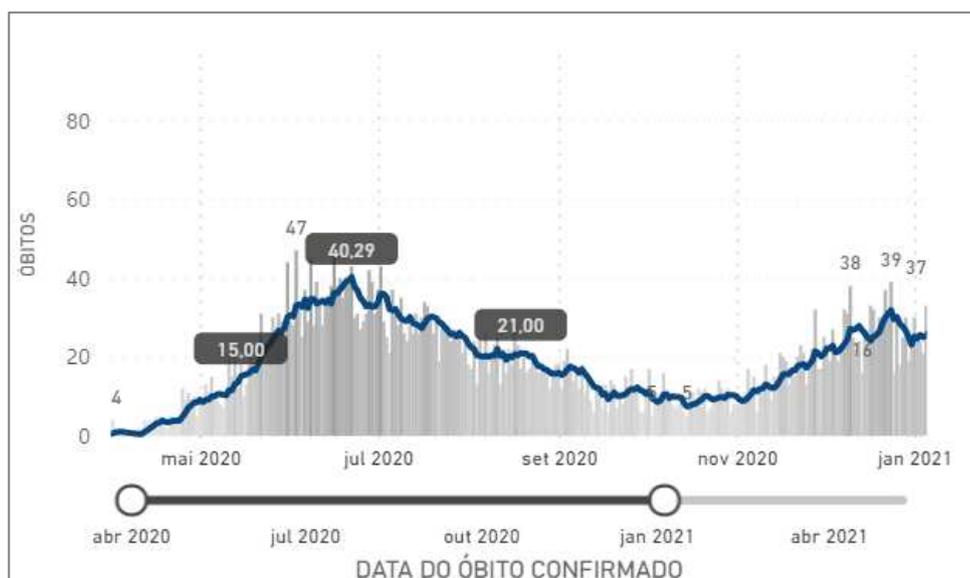


Gráfico 36: Evolução da média móvel óbitos por Covid-19 nos últimos 7 dias (linha azul) e diário (barras) no Espírito Santo
 Fonte: Portal Covid-19 do Espírito Santo



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Proc. TC 2.739/2021

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

Com objetivo de comparar o Estado do Espírito Santo com o Brasil, em relação a proporção de óbitos por Covid-19, elaborou-se o [Gráfico 35](#).

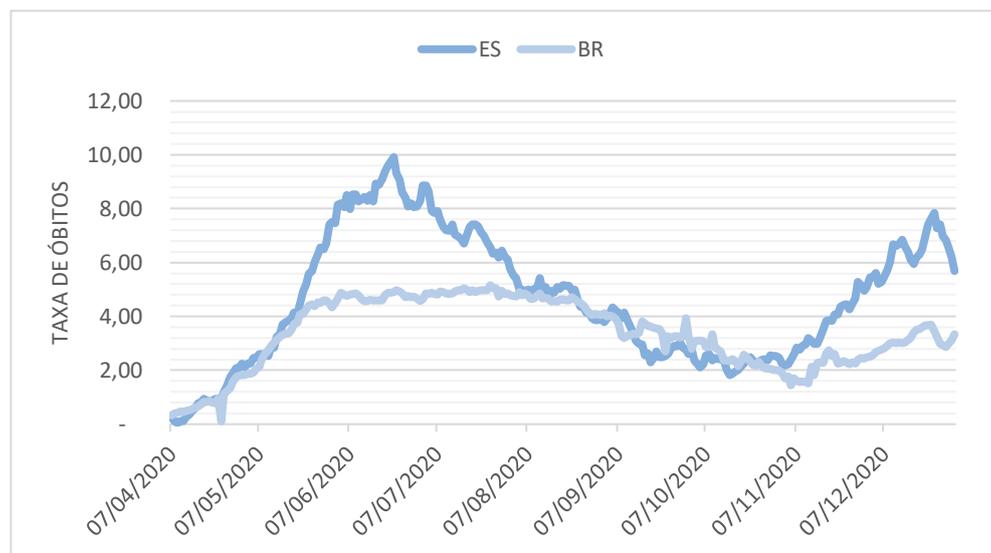


Gráfico 37: Média móvel de óbitos por Covid-19 nos últimos sete dias, a taxa de 1 milhão de habitantes no Espírito Santo e no Brasil
 Fonte: Portal Covid-19 do Espírito Santo (dados do ES) Portal Ourworldindata (dados do Brasil)⁷⁰ e IBGE (População Capixaba)⁷¹

Sob o parâmetro da média móvel de óbitos por Covid-19 nos últimos sete dias, a taxa de 1 milhão de habitantes, verificou-se que o Estado do Espírito Santo, na maior parte do tempo, **ficou acima da média nacional**, obtendo o pico em 22 de junho de 2020, com a taxa de 9,91 óbitos.

5.2.1 Ações implementadas pelo Estado do Espírito Santo no combate à pandemia da Covid-19 que foram objeto de acompanhamento (proc. TC 2.109/2020)

A fim de acompanhar as medidas adotadas, no âmbito do Estado do ES, para o combate à crise gerada pelo Covid-19, sob os aspectos de diminuição da propagação da doença, bem como as atividades governamentais, quanto aos aspectos de economicidade,

⁷⁰ Disponível em: <<https://ourworldindata.org/>> Acesso em: 12 maio 2021.

⁷¹ Brasil. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Cidades e Estados**. Disponível em: ibge.gov.br Acesso em 12 maio 2021.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaid, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Proc. TC 2.739/2021

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

eficiência e eficácia dos atos praticados, bem como a transparência na divulgação dos dados à sociedade, foi autuado o Processo de Fiscalização TC 2.109/2020, que contém os relatórios de acompanhamento (RA 3/2020-1 e RA 7/2020-8)⁷², por meio dos quais podem ser obtidas informações detalhadas acerca das informações que se passa a apresentar.

5.2.1.1 Quantitativo de leitos por profissionais de saúde

No que se refere às **dificuldades no enfrentamento da pandemia**, os gestores do Hospital Estadual Dr. Jayme Santos Neves – HEJSN, do Hospital Dório Silva – HDS, do Hospital Infantil Nossa Senhora da Glória – HINSG, do Hospital Roberto Arnizaut Silveiras – HRAS, do Hospital Maternidade Silvio Ávidos – HMSA e da Santa Casa de Misericórdia de Cachoeiro de Itapemirim, apresentam o seguinte retrato, com a data de corte de 28 de maio de 2020:

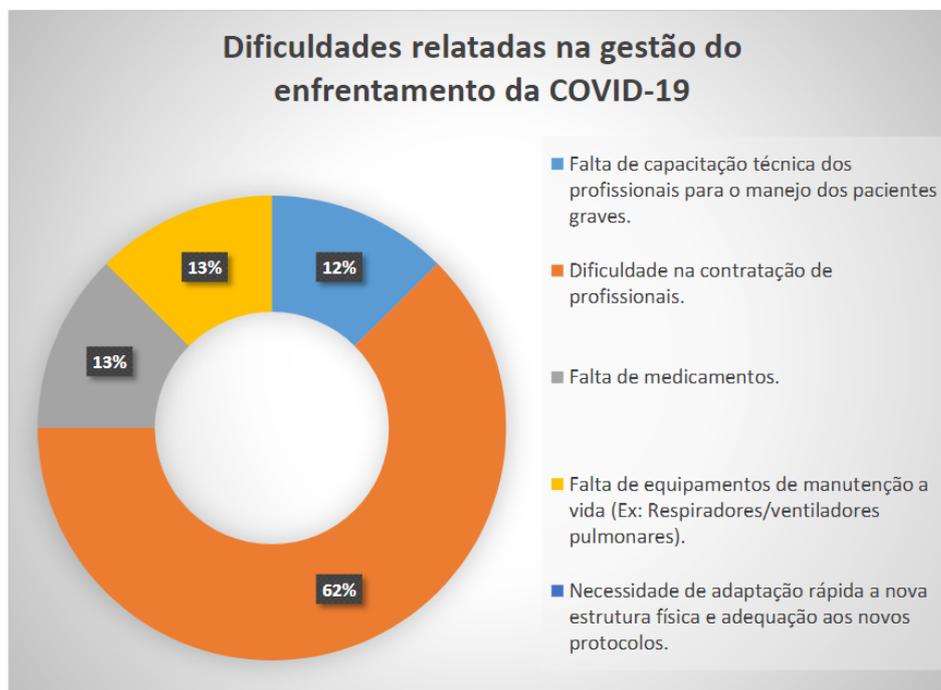


Gráfico 38: Dificuldades relatadas pelos diretores dos hospitais no enfrentamento da Covid-19
Fonte: Relatório de Acompanhamento 3/2020 (proc. TC 2.109/2020)

⁷² tcees.tc.br



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Proc. TC 2.739/2021

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

A principal dificuldade apresentada pelos gestores foi a **contratação de profissionais**. Nesse sentido, com fulcro no art. 14 da RDC 7/2010 da Anvisa, norma que dispõe sobre os requisitos mínimos para funcionamento de Unidades de Terapia Intensiva – UTI Covid-19, verificou-se a proporção de médicos, técnicos de enfermagem, enfermeiros e fisioterapeutas por leitos, obtendo-se o seguinte resultado:

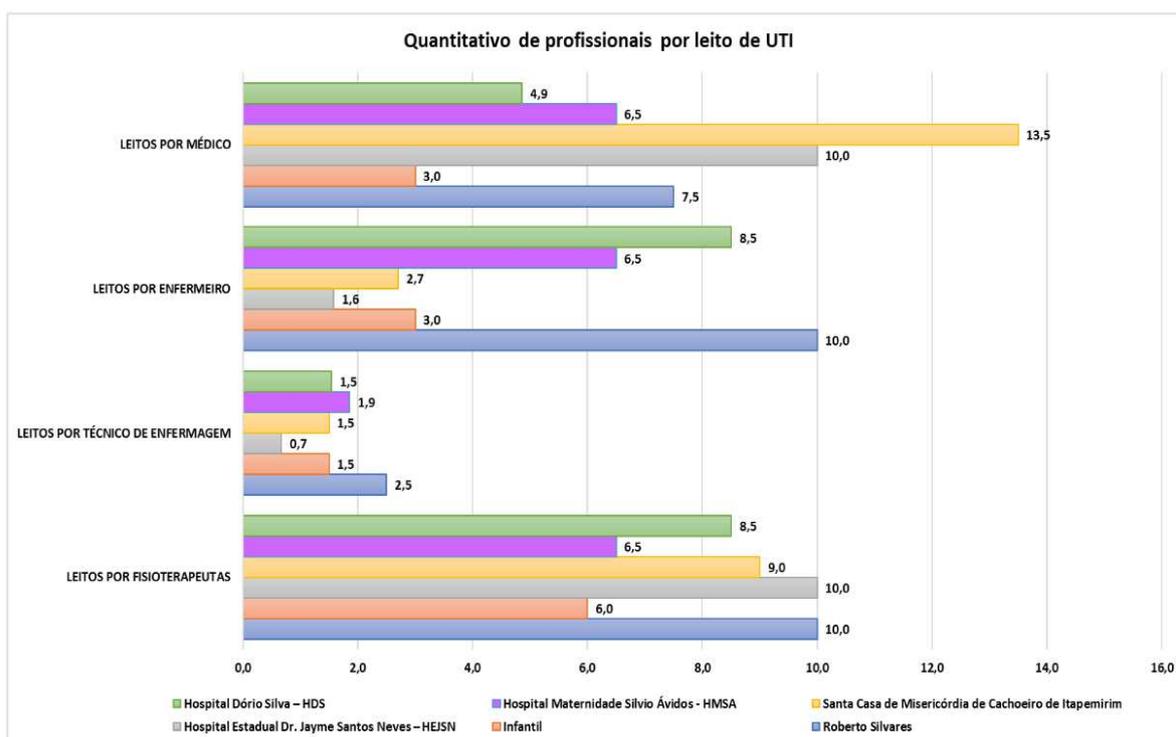


Gráfico 39: Quantitativo de médicos, enfermeiros, técnicos de enfermagem e fisioterapeutas por leito existente de UTI Covid Coorte e Isolamento com base nos dados informados pelos diretores dos hospitais
 Fonte: Relatório de Acompanhamento 3/2020 (proc.TC 2.109/2020)

Observa-se que a Santa Casa de Misericórdia de Cachoeiro de Itapemirim e o Hospital Roberto Silveiras excederam os limites de leitos por profissionais, com 13,5 médicos por leito e 2,5 técnicos de enfermagem, respectivamente. Os limites previstos pela norma são de 10 e 2 leitos, respectivamente.

No que tange a análise da capacitação dos profissionais para atuarem nas UTI, identificou-se que o Hospital Jayme Santos Neves, Roberto Silveiras e Santa Casa de Cachoeiro de Itapemirim contavam com menos de 30% dos médicos com especialização em medicina intensiva nos leitos de UTI Covid-19. Em situação melhor, os Hospitais Dório Silva e Sílvia



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

Proc. TC 2.739/2021

Avidos contavam com os percentuais de 100% e 80%, respectivamente.

Ao se pronunciar sobre a possibilidade de realizar uma distribuição mais equitativa dos profissionais com formação em terapia intensiva, a Sesa informou que dos 37 médicos intensivistas da rede, 19 fizeram concurso para a Região Metropolitana e 6 para regiões do interior e que neste contexto se tornaria difícil qualquer movimentação de pessoal por meio de transferência de ofício. Além disso, informou que o Hospital Dr. Jayme dos Santos Neves é gerido por uma Organização Social, não competindo a Sesa a contratação de profissionais para atuação neste hospital.

Na continuidade do acompanhamento, foram acrescentados ao exame, o Hospital Doutor Alceu Melgaço Filho e Hospital Estadual Antônio Bezerra de Faria, totalizando 8 hospitais. Conforme já mencionado, o critério para a análise foi a Resolução – RDC 07/2010 da Anvisa, que estabelece requisitos mínimos para funcionamento de Unidades de Terapia Intensiva.

Sob esse critério, verificou-se, dentre outras questões, se a criação e a expansão do quantitativo de leitos de UTI Covid/COORTE e UTI Covid/Isolamento foram acompanhadas de um aumento correspondente no número de novos profissionais de saúde contratados.

Da análise do módulo CidadES Folha deste TCEES, inferiu-se a seguinte situação no âmbito das contratações de médicos, enfermeiros e técnicos de enfermagem registrados na folha de pagamento do Fundo Estadual de Saúde:



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913

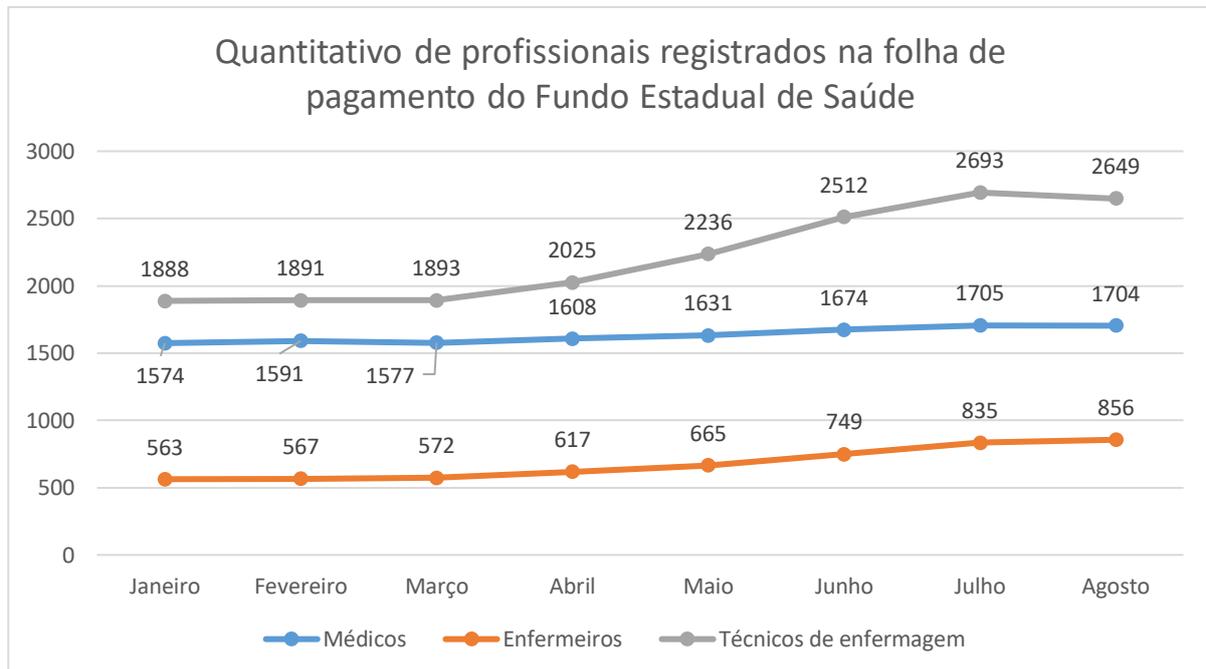


Gráfico 40: Quantitativo de médicos efetivos, contratados sob designação temporária (DT) e residentes constantes da folha de pagamentos do Fundo Estadual de Saúde

Fonte: elaboração própria. Dados extraídos do módulo Folha do CidadES, do TCEES. Relatório de Acompanhamento 7/2020 (proc. TC 2.109/2020)

Conforme demonstrado, considerando-se o intervalo de tempo de janeiro a agosto, é possível constatar o aumento na contratação de 130 médicos no período. Para os cargos de enfermeiro, o aumento foi de 293 profissionais e de 761 técnicos de enfermagem.

No que tange ao quantitativo de profissionais atuando por leito nas Unidades de Terapia Intensiva, foram realizadas duas análises, uma considerando apenas as Unidades de Terapia Intensiva voltadas ao atendimento de pacientes Covid (UTI coorte e isolamento) e outra considerando as demais Unidades de Terapia Intensiva. A data utilizada como referência no quantitativo de leitos em ambas as análises foi a de 18 de setembro de 2020, conforme censo de leitos hospitalares⁷³.

Para análise dos profissionais por leitos de UTI Covid foi solicitado aos diretores que informassem o quantitativo de médicos, enfermeiros, técnicos de enfermagem e

⁷³ Censo de leitos hospitalares extraído do portal <https://coronavirus.es.gov.br/painel-covid-19-es> tendo por referência a data de 18 de setembro de 2020.





TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

Proc. TC 2.739/2021

fisioterapeuta atuando por plantão considerando os leitos de UTI Isolamento e Coorte quando houvesse no hospital.

Como na data de 18 de setembro de 2020 os Hospitais Dório Silva, Alceu Melgaço Filho, Hospital estadual São José do Calçado e Hospital Estadual Vila Velha não possuíam este tipo de UTI, foram excluídos desta análise.

Quantitativo de profissionais por leito de UTI Covid

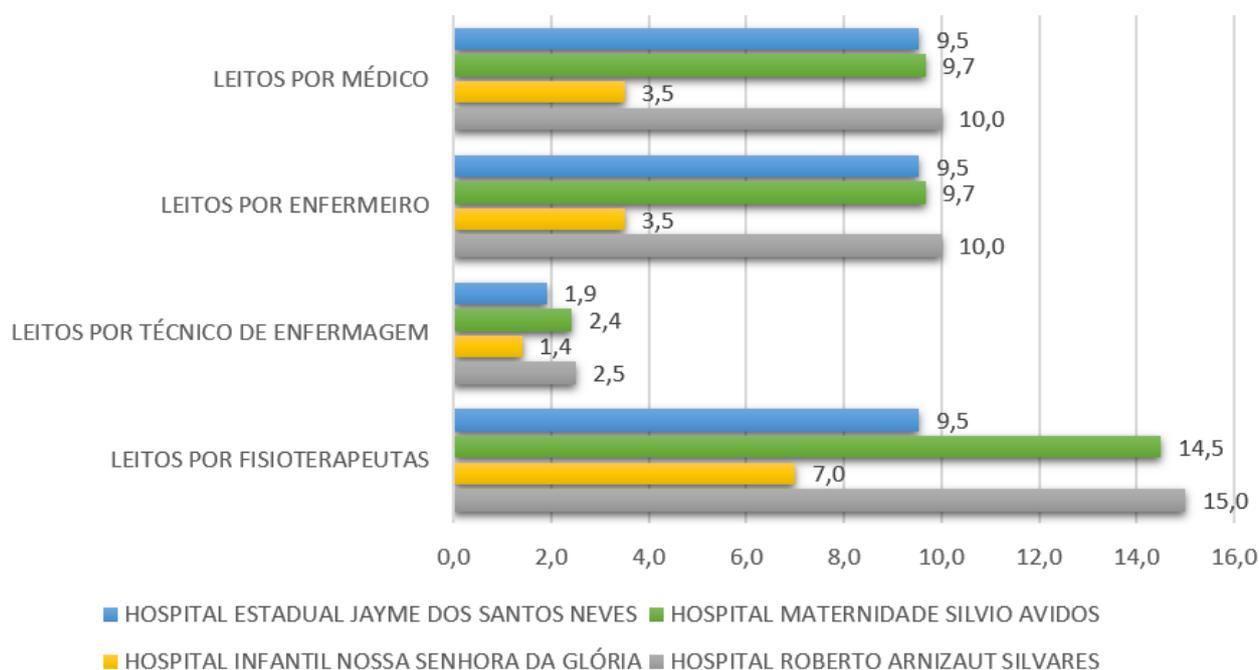


Gráfico 41: Quantitativo de médicos efetivos, contratados sob designação temporária (Dt.) e residentes constantes da folha de pagamentos do Fundo Estadual de Saúde

Fonte: Elaboração própria.

Observa-se que os hospitais Jayme Santos Neves, Roberto Silvares e Maternidade Silvio Ávidos se encontravam próximos ou no limite de quantitativo de leitos por profissional quanto ao número de médicos e enfermeiros, mas todos os hospitais da amostra se declararam dentro do estipulado na Resolução RDC 07/2010 da Anvisa.

Quanto ao número de leitos por técnicos de enfermagem, observou-se que os hospitais Maternidade Silvio Ávidos e Roberto Silvares apresentaram respectivamente o



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaid, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

Proc. TC 2.739/2021

quantitativo de 2,4 e 2,5 leitos por profissional, quando a resolução prevê até 02 (dois) leitos para este tipo de profissional.

Na análise dos profissionais de fisioterapia, os Hospitais Dr. Jayme Santos Neves e Hospital Roberto Silves, a relação foi de 14,5 e 15 leitos por profissional respectivamente, destacando-se que previsto na resolução seria até 10 leitos por profissional.

Na segunda análise, que considerou a relação dos profissionais por leito de UTI destinados a pacientes não acometidos da Covid-19, obteve-se a seguinte relação:

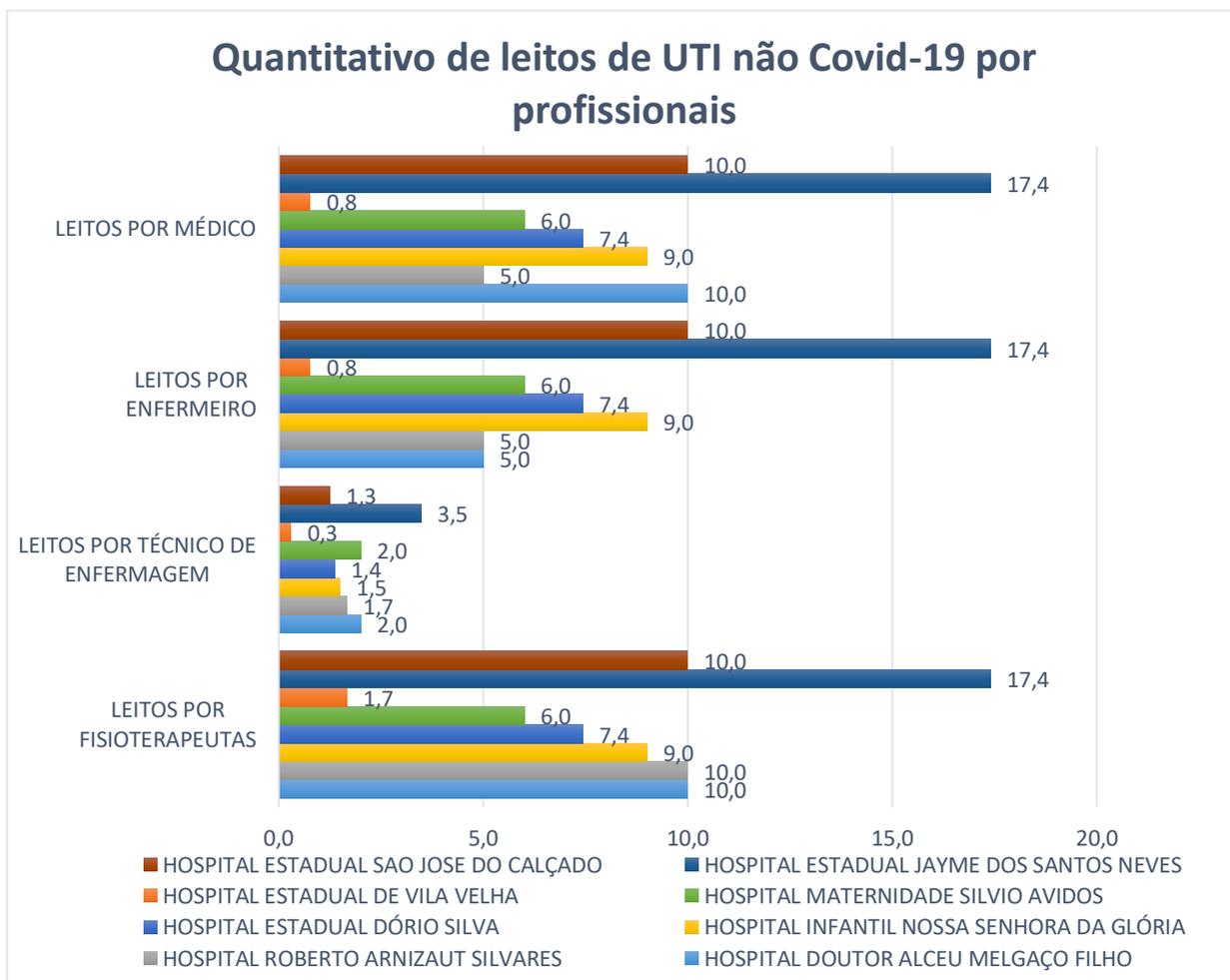


Gráfico 42: Quantitativo de profissionais por leito de UTI nos hospitais da amostra
 Fonte: Elaboração própria. Relatório de Acompanhamento 7/2020 (proc. TC 2.109/2020)

É possível inferir que no que tange ao Hospital Jayme dos Santos Neves, este encontrava-



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

Proc. TC 2.739/2021

se com número acima do previsto na Resolução – RDC 07/2010 da Anvisa para os profissionais Médicos (17,4), enfermeiro (17,4), Técnico de enfermagem (3,5) e Fisioterapeuta (17,4).

Quanto aos demais hospitais, o Hospital Estadual São José do Calçado estava no limite quanto à quantidade de médicos, enfermeiros e fisioterapeutas, porém dentro do quantitativo de profissionais previsto na resolução. Assim como o hospital Doutor Alceu Melgaço Filho, que se apresentou no limite quanto ao quantitativo de médicos, técnicos de enfermagem e fisioterapeutas, entretanto, dentro do limite previsto na resolução.

Os demais hospitais apresentaram um quantitativo dentro dos limites previstos na Resolução da Anvisa.

Em resposta, os gestores informaram que havia 20 leitos de UTI no Hospital Roberto Silves, quantitativo divergente ao publicado no Portal Covid-19, de 30 leitos, o que impacta na proporção de leitos de leitos por técnicos de enfermagem, considerando o total informado de 12 técnicos de enfermagem

O mesmo tipo de divergência ocorreu no exame dos esclarecimentos prestados sobre o Hospital Maternidade Silvio Avidos e sobre o Hospital Jayme dos Santos Neves. No caso do primeiro hospital, enquanto os gestores informaram o número de 10 leitos de UTI e 12 técnicos de enfermagem, no Portal Covid-19 continha o total de 29 leitos de UTI.

Por sua vez, o Hospital Jayme dos Santos Neves informou que firmou contrato de 1 fisioterapeuta para 10 leitos por turno, perfazendo 24 horas. Também informou que o quadro de enfermeiros, técnicos de enfermagem, fisioterapeutas, auxiliares administrativos e auxiliares de impleza estavam em conformidade com o art. 14 da RDC 7 da Anvisa. Contudo, sem apresentar documentos que comprovassem a argumentação.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Proc. TC 2.739/2021

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

5.2.1.2 Contaminação dos profissionais de saúde

Outro ponto abordado na gestão da pandemia se refere à contaminação dos profissionais nos hospitais, obtendo-se o seguinte diagnóstico dentro da análise compreendida entre 01/03/2020 e 30/05/2020:



Gráfico 43: Contaminação dos profissionais da saúde por hospital em números absolutos informados pelos respectivos diretores

Fonte: Relatório de Acompanhamento 3/2020 (proc. TC 2.109/2020)

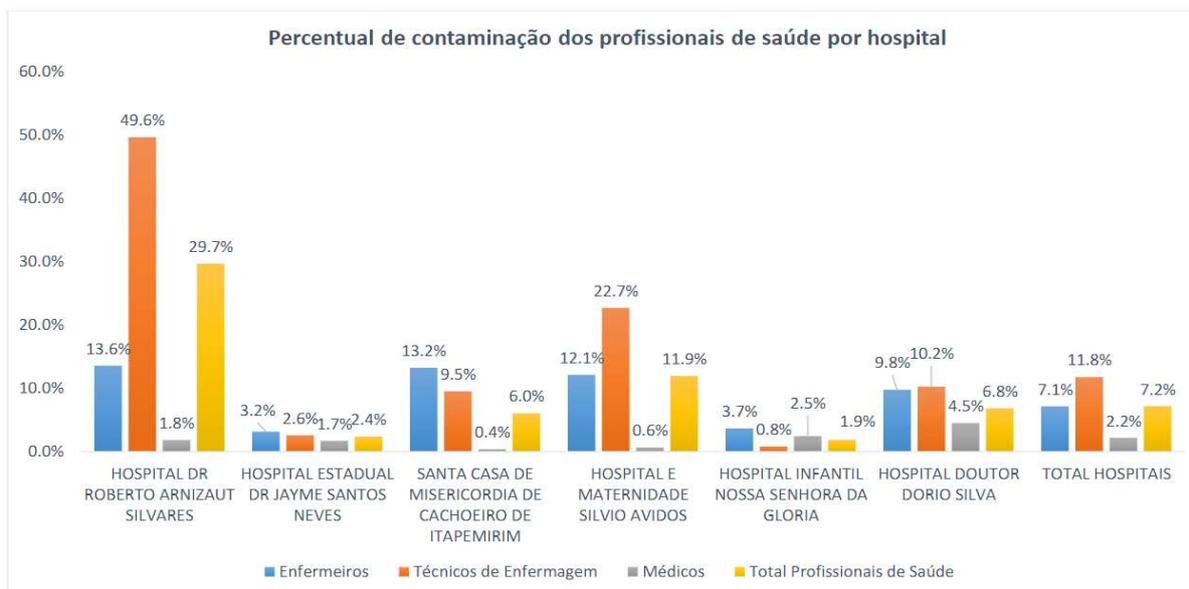


Gráfico 44: Contaminação dos profissionais da saúde por hospital em percentual considerando-se o quantitativo de profissionais registrados no CNES e os dados declarados pelos diretores dos hospitais

Fonte: Relatório de Acompanhamento 3/2020 (proc. TC 2.109/2020)



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaid, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Proc. TC 2.739/2021

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

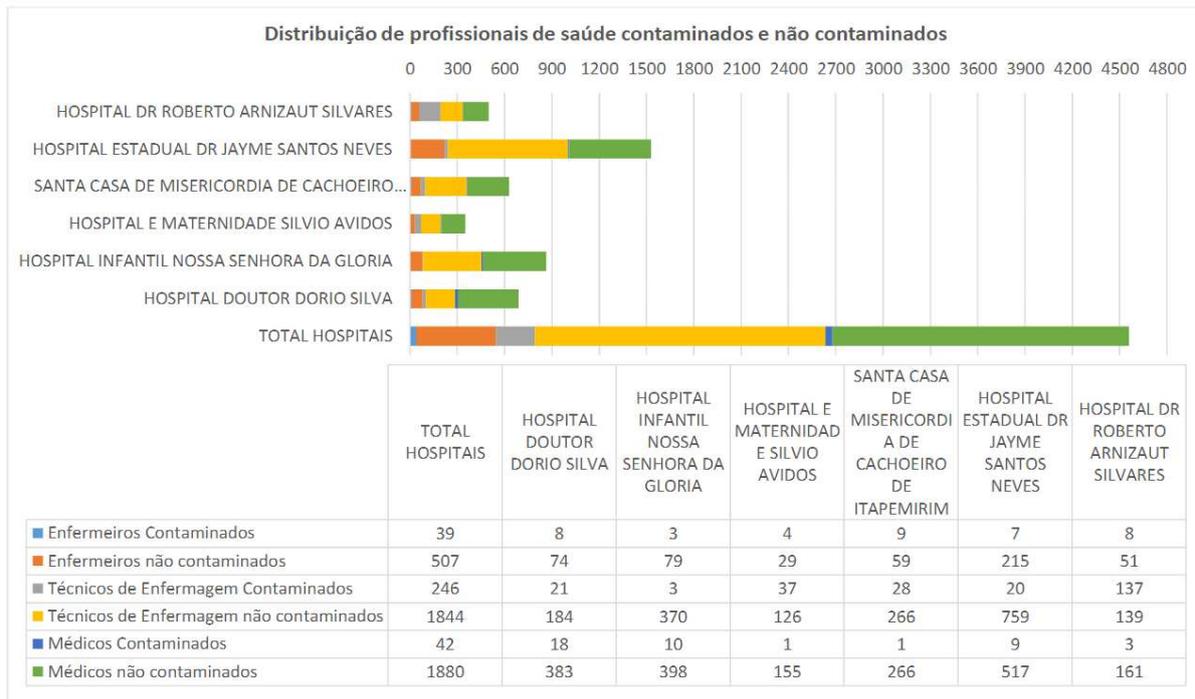


Gráfico 45: Distribuição dos profissionais da saúde contaminados e não contaminados em números absolutos considerando-se o quantitativo de profissionais registrados no CNES e os dados declarados pelos diretores dos hospitais.

Fonte: Relatório de Acompanhamento 3/2020 (proc.TC 2.109/2020)

Conforme demonstram os gráficos, a categoria profissional mais contaminada proporcionalmente foram os **técnicos de enfermagem**, tendo destaque o **Hospital Roberto Silveiras** com quase 50% de infecção para esse grupo profissional.

Em um segundo período de análise (29/05/2020 e 18/09/2020), acrescentou-se a informação quanto ao quantitativo de profissionais da limpeza dos hospitais que haviam sido contaminados.

Com isso, elaboraram-se os dois gráficos seguintes. O primeiro ilustra a contaminação dos profissionais da saúde por hospital em números absolutos e o segundo, a evolução dos casos de contaminação dos profissionais da saúde por hospital em números absolutos.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaid, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Proc. TC 2.739/2021

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

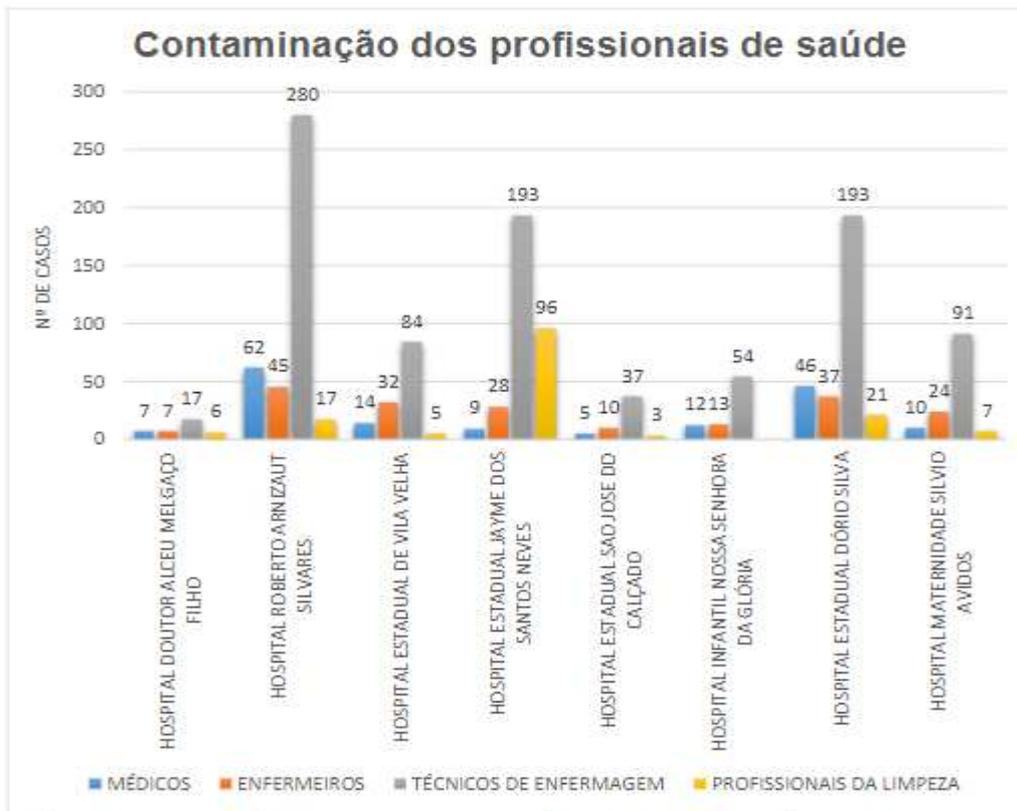


Gráfico 46: Contaminação dos profissionais da saúde por hospital em números absolutos informados pelos respectivos diretores (29/05/2020 e 18/09/2020)
 Fonte: Relatório de Acompanhamento 7/2020 (proc. TC 2.109/2020)

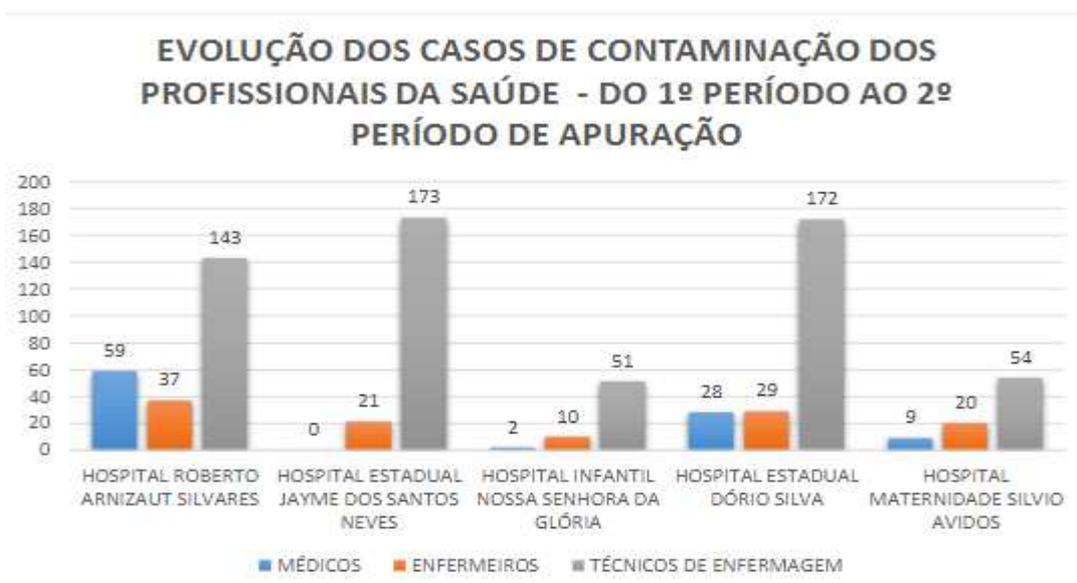


Gráfico 47: Evolução dos casos de contaminação dos profissionais da saúde por hospital em números absolutos informados pelos respectivos diretores
 Fonte: Relatório de Acompanhamento 7/2020 (proc. TC 2.109/2020)



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaid, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913

**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Proc. TC 2.739/2021

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

Da análise conjunta dos dois gráficos, destaca-se, novamente, o **elevado número de contaminação dos técnicos de enfermagem no Hospital Roberto Silves**. No primeiro período da análise, apontou-se o número de 137 casos de contaminação de Covid-19 para esse grupo profissional. E, no segundo momento, foram 280 casos, uma elevação de 143 casos.

Também se verificou o crescimento de 173 casos para o Hospital Jayme dos Santos Neves, ainda em relação aos técnicos de enfermagem, resultado da alteração de 20 casos de contaminação de Covid-19 para 193 casos.

5.2.1.3 Falta de medicamentos e insumos

Quanto à falta de medicamentos e insumos, à época do primeiro relatório de acompanhamento (01/03/2020 a 30/05/2020), os gestores do Hospital Estadual Dr. Jayme Santos Neves, do Santa Casa de Misericórdia de Cachoeiro de Itapemirim, e do Hospital Dório Silva descreveram a lista de itens faltantes, e outros com dificuldade de aquisição, como o Besilato de Atracúrio e Brometo de Rocurônio que promovem o relaxamento muscular durante atos cirúrgicos ou em ventilação mecânica. Quanto a tais problemas, a Sesa, em resposta, informou que intensificou o acompanhamento dos processos de compras dos hospitais e da central de compras, contudo sem apresentar evidências dessa intensificação.

Já na época do segundo relatório de acompanhamento (29/05/2020 a 18/09/2020) nenhum hospital informou ter constatado a falta de EPI. Embora tenha sido informado medicamentos com problemas de aquisição, não se relatou óbices com o rocurônio e o besilato de atracúrio, medicamentos utilizados em intubação como relaxante muscular.

5.2.1.4 Planejamento dos leitos

Quanto aos leitos, os boletins epidemiológicos publicados pelo Estado apresentavam marcos temporais, denominados por “fases”, que correspondiam a metas de novos quantitativos na oferta de leitos, seja por redução ou por ampliação. À época da



+55 27 3334-7600

www.tcees.tc.br

@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

Proc. TC 2.739/2021

fiscalização, tinham sido publicados 18 boletins epidemiológicos e cada qual continha uma data de prazo para a alteração no quantitativo de leitos.

Dessa forma, observou-se que mesmo após a publicação do boletim 4 (01/06/2020) e até o boletim 8 (24/06/2020) a Sesa alterou a projeção de leitos para a fase 3 cujo prazo era 31/05/2020. Alterações semelhantes ocorreram para a fase 4, no boletim 9; e para a fase 5, no boletim 13.

Tal alteração do planejamento de leitos para datas passadas pode ter fragilizado a comunicação com a sociedade, prejudicando a transparência e a coerência do planejamento para o enfrentamento da Covid-19.

No comparativo entre a entregas de leitos, conforme dados do Boletim Epidemiológico e as informações dispostas no Portal Covid-19 sobre os leitos entregues (disponíveis), com base no último boletim atualizado antes do prazo estipulado para cada fase, tem-se:

Tabela 31 - Exame na entrega de leitos UTI Covid-19

| FASE | PRAZO | BOLETIM DE REFERÊNCIA | LEITOS UTI COVID-19 PREVISTOS | LEITOS UTI COVID-19 ENTREGUES | DIFERENÇA |
|--------|------------|-----------------------|-------------------------------|-------------------------------|-----------|
| Fase 4 | 30/06/2020 | 8 | 750 | 670 | -80 |
| Fase 5 | 31/07/2020 | 12 | 814 | 673 | -141 |
| Fase 6 | 31/08/2020 | 17 | 684 | 633 | -51 |

Fonte: Relatório de Acompanhamento 7/2020 (proc.TC 2.109/2020)

Tabela 32 - Exame na entrega de leitos de Enfermaria Covid-19

| FASE | PRAZO | BOLETIM DE REFERÊNCIA | LEITOS ENFERMARIA COVID-19 PREVISTO | LEITOS ENFERMARIA COVID-19 ENTREGUES | DIFERENÇA |
|--------|------------|-----------------------|-------------------------------------|--------------------------------------|-----------|
| Fase 4 | 30/06/2020 | 8 | 837 | 730 | -107 |
| Fase 5 | 31/07/2020 | 12 | 804 | 761 | -43 |
| Fase 6 | 31/08/2020 | 17 | 621 | 550 | -71 |

Fonte: Relatório de Acompanhamento 7/2020 (proc.TC 2.109/2020)

Observa-se um déficit na entrega de leitos da fase 4 à fase 6 analisadas. Contudo, imperioso mencionar que essa análise da eficácia da entrega de leitos, deveria ser feita em conjunto com a análise da efetividade. Assim, partindo do pressuposto de que o impacto desejado pela sociedade era a permanente disponibilização de leitos, verificou-



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

Proc. TC 2.739/2021

se, com base nas informações disponíveis no Portal Covid-19, que não houve a ocupação integral dos leitos, atingindo-se o pico de 88,26% de ocupação (UTI Covid-19) em 10 de dezembro de 2020, conforme se observa a seguir:

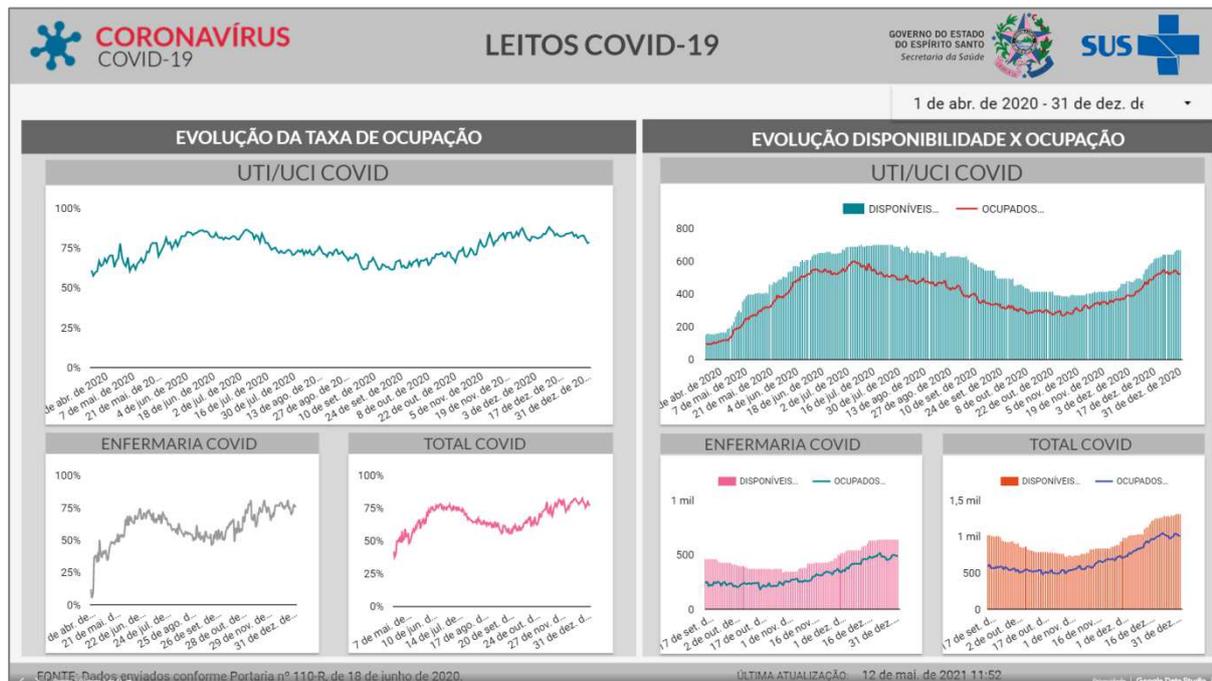


Gráfico 48: Evolução da disponibilidade x ocupação de leitos Covid- 19 no Espírito Santo até 26/10/2020
 Fonte: Adaptado do Relatório de Acompanhamento 7/2020 (proc. 2.109/2020)

5.2.2 Considerações finais

Durante o ano de 2020, o Estado do Espírito Santo foi afetado por duas ondas de contaminação e de óbitos pela Covid-19. O ápice da primeira onda ocorreu em junho e a segunda onda em dezembro. E pautando-se pela média móvel de óbitos de sete dias, a taxa de 1 milhão de habitantes, o Estado ficou na maior parte do tempo acima da média nacional.

No que se refere à gestão da pandemia, a maior dificuldade relatada pelos gestores foi a contratação de profissionais, seguido pela falta de medicamentos e pela falta de equipamentos de manutenção a vida.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaid, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

Proc. TC 2.739/2021

Em relação ao cumprimento das normas da Anvisa no que se refere à proporção de profissionais por leito de UTI Covid-19, verificou-se em um primeiro momento que o Hospital Roberto Silves registrou 2,5 leitos por técnicos de enfermagem, número superior ao limite normativo.

E ainda nesse primeiro momento, os Hospitais Jayme Santos Neves e Roberto Silves contavam com menos de 30% dos médicos com especialização em medicina intensiva nos leitos de UTI Covid-19.

Já no segundo momento da fiscalização, o quantitativo de médicos por leitos de UTI Covid-19, informado pelos gestores, estava de acordo com o exigido pela Anvisa. Contudo, em relação aos técnicos de enfermagem e aos fisioterapeutas, os Hospitais Maternidade Silvio Ávidos, Roberto Silves e Jayme Santos Neves apresentavam quantitativos em desacordo com a norma para um dos tipos ou mesmo para os dois tipos de profissionais.

Quanto ao quantitativo de profissionais para os leitos “não Covid-19”, somente o Hospital Jayme Santos Neves se encontrava acima do limite previsto pela norma, tanto em relação aos médicos quanto em relação aos enfermeiros, aos técnicos de enfermagem e aos fisioterapeutas.

No que tange à contaminação dos profissionais de saúde, em um primeiro momento da fiscalização, apurou-se que a categoria profissional mais contaminada proporcionalmente foram os técnicos de enfermagem, tendo destaque o Hospital Roberto Silves com quase 50% de infecção para esse grupo profissional.

Em um segundo momento, apurou-se que houve um aumento no quantitativos de profissionais infectados nos Hospitais Roberto Silves, Jayme Santos Neves, Nossa Senhora da Glória, Dório Silva e Silvio Ávidos para os médicos, enfermeiros e técnicos de enfermagem. Só não houve aumento para o grupo profissional dos médicos do Hospital Jayme Santos Neves. Contudo, esse hospital teve um aumento de 173 casos de infecção para os técnicos de enfermagem, o maior aumento.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913

**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

Proc. TC 2.739/2021

Na contratação de pessoal, verificou-se que de janeiro de 2020 a agosto de 2020 houve incremento da força de trabalho no Fundo Estadual de Saúde para médicos, enfermeiros e técnicos de enfermagem. Constatou-se o aumento na contratação de 130 médicos no período. Para os cargos de enfermeiro, a elevação foi de 293 profissionais e de 761 técnicos de enfermagem.

Quanto aos insumos e medicamentos, observou-se em determinado momento, o baixo estoque do Besilato de Atracúrio e do Brometo de Rocurônio, medicamentos estes que promovem o relaxamento muscular durante atos cirúrgicos ou em ventilação mecânica.

Em relação ao planejamento de leitos, verificou-se com base nos Boletins epidemiológicos publicados pelo Governo do Estado que houve atraso nas metas propostas para a entrega de leitos de UTI Covid-19 e de enfermaria para os períodos examinados. Contudo, o pico de ocupação de leitos de UTI Covid-19 em todo o período foi de 88,26%, em dezembro de 2020.

5.3 AÇÕES DO GOVERNO DO ESTADO NA EDUCAÇÃO

As ações necessárias ao combate do novo coronavírus interromperam as aulas presenciais nas escolas brasileiras na metade de março de 2020. A prioridade foi a manutenção da saúde e a preservação de vidas, e as escolas permaneceram fechadas até que a situação se estabilizasse e fosse segura a reabertura.

Para além da incontestável necessidade de isolamento físico no período, os profissionais da Educação, em específico, e a sociedade como um todo, devem estar cientes dos efeitos a médio e a longo prazo que um período extenso sem aulas presenciais pode ter sobre a aprendizagem dos estudantes.

Todavia, no caso prático há que se levar em conta as seguintes características: a) embora tenha ocorrido paralisação das aulas por determinado período, não se pode afirmar que o conteúdo programático para esse período não foi em nenhuma fração administrado, haja vista que algumas escolas tiveram a oportunidade de implementar ensino à distância; b) devido à imprevisibilidade e a rapidez das medidas de isolamento em 2020, não foi



+55 27 3334-7600

www.tcees.tc.br

@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913

**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

Proc. TC 2.739/2021

possível estabelecer uma sistemática uniforme para que cada escola pudesse seguir, visando administrar uniformemente o ensino à distância.

Assim, partindo do pressuposto de que haverá prejuízos à aprendizagem dos alunos, ainda que não se possa conhecê-los ou estimá-los na forma como se gostaria, esperava-se das autoridades educacionais a adoção de medidas capazes de contornar ou mitigar o máximo possível os efeitos indesejáveis na aprendizagem dos alunos decorrentes sobretudo da paralisação das aulas.

Por isso, foram observadas as ações tomadas pelas redes de ensino durante o período de suspensão das aulas presenciais em função da pandemia Covid-19.

Segundo o Levantamento realizado no proc. TC 2.213/2020, **Relatório de Levantamento 3/2020-1**, a **rede estadual de ensino do Espírito Santo não realizou** ações de distribuição de gêneros alimentícios adquiridos com recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. Porém, **adquiriu** gêneros alimentícios para montagem e distribuição de cestas básicas aos alunos matriculados na rede estadual e de famílias cadastradas no CADÚnico e que recebiam auxílio do Bolsa Família por meio de fonte de recursos exclusiva do Tesouro Estadual.

Quanto às atividades pedagógicas durante a suspensão das aulas presenciais, a rede estadual utilizou o EscoLAR, o programa de Atividades Pedagógicas Não Presenciais (APNPs) instituído pela Secretaria de Estado da Educação do Espírito Santo. O programa, regulamentado pela Portaria Nº 048-R de 02 de abril de 2020, contempla um conjunto de recursos para apoiar as escolas e os professores a dar continuidade ao processo de ensino e aprendizagem por meio da complementação das aprendizagens já adquiridas e do desenvolvimento de novas aprendizagens por parte dos estudantes, favorecendo também o reforço escolar. Tais atividades possuíam periodicidade semanal, eram disponibilizadas para os alunos do Ensino Fundamental e Ensino Médio Regulares e foram contabilizadas para o cumprimento da carga horária anual obrigatória (800 horas).



+55 27 3334-7600

www.tcees.tc.br

@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913

**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Proc. TC 2.739/2021

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

O Estado **realizou** ações para identificar os alunos que não possuíam recursos tecnológicos adequados para acompanhar as aulas e atividades não presenciais, por meio de plataforma da UNICEF.

No tocante à oferta de formações aos professores de sua rede para a elaboração e execução das atividades não presenciais, a SEDU informou que **tomou** tais medidas.

Quando da realização do levantamento, a rede declarou que já havia planejado a volta às aulas presenciais. Para o retorno, o Estado afirmou **ter** se organizado para enfrentar o abandono e a evasão escolar, questões de extrema importância na retomada das atividades presenciais.

Ainda para a volta às aulas, foi informada a **adoção** de estratégias de nivelamento das turmas e a **realização** revisão curricular para o ano letivo de 2021 para melhor adequar o currículo obrigatório a nova realidade imposta.

5.4 IMPACTO DA PANDEMIA NO ES-PREVIDÊNCIA

Instado a se manifestar sobre como a pandemia afetou o Estado em relação à sua previdência, bem como sobre a realização de estudos de impactos no ES-Previdência relacionados à crise, o Governo do Estado, por intermédio do IPAJM, apresentou dados que expõem a realidade causada pelo aumento de 23% no número de óbitos entre os inativos e pensionistas na comparação entre 2019 e 2020. Na comparação entre 2018 e 2019, esse percentual foi de 5%.

O IPAJM destacou também o aumento da taxa de óbitos a partir da diferença entre o número de beneficiários (inativos e pensionistas) projetado para 2020 na última avaliação atuarial, de 44.873, e o número de beneficiários na base de dados do estudo atuarial que foi de 42.943. As informações sobre os ativos ainda estão sendo levantadas pelo IPAJM junto à Secretaria de Estado de Gestão e Recursos Humanos - SEGER (Executivo) e demais Poderes e órgãos autônomos.



+55 27 3334-7600

www.tcees.tc.br

@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Proc. TC 2.739/2021

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

Concorda-se com o argumento do IPAJM de que impactos de eventos atípicos como a pandemia se diluirão no tempo já que o pressuposto da política previdenciária é a visão de longo prazo. Aliás, como é de praxe nos encaminhamentos propostos nos relatórios técnicos de processos de controle externo deste Tribunal, ao justificar a necessidade de estudos de impacto financeiro e atuariais, ou seja, estudos de impacto de longo prazo.

Assim, esses eventos ocorridos num “curto período de tempo” não devem ser analisados isoladamente no tempo, mas como um evento cujo impacto deve ser mensurado ao longo dos anos. Deve-se atentar também que os estudos de longo prazo trarão resultados factíveis se, entre outros fatores, a base de dados cadastral dos segurados estiver atualizada, consistente e completa, inconsistência que vem sendo apontada nos últimos anos nos relatórios que subsidiam os processos de contas de governador.

Pelo exposto, sugere-se **RECOMENDAÇÃO** relacionada ao acompanhamento dos eventos relacionados à pandemia (mais informações no Relatório de Acompanhamento da Gestão Previdenciária 7/2021-6 – **Anexo 3.551/2021-6** (evento 102)).

5.5 IMPACTOS ECONÔMICOS DA PANDEMIA

Diversas ações governamentais em nível mundial, nacional, estadual e municipal foram tomadas contra a pandemia de Covid-19, buscando amenizar os efeitos nos campos social, sanitário e econômico. Destacam-se nesta seção os impactos econômicos do auxílio emergencial e demais medidas no PIB, no emprego formal, no crédito e no ICMS.

AUXÍLIO EMERGENCIAL⁷⁴:

- Em junho/2020, reduziu-se a extrema pobreza no país ao menor nível em 40 anos.
- No segundo semestre de 2020, as famílias recuperaram a capacidade de obter renda fora do Auxílio Emergencial.

⁷⁴ O Auxílio Emergencial, instituído pela Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020, foi previsto para durar três meses (abril, maio e junho) e beneficiar milhões de brasileiros com auxílios mensais de R\$ 600 (R\$ 1.200 para mães solteiras com filhos pequenos). Foi prorrogado para julho e agosto, e posteriormente para setembro, outubro, novembro e dezembro (mas com um valor de R\$ 300).



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

Proc. TC 2.739/2021

PIB BRASIL E ES:

- No fim do primeiro semestre de 2020, no auge da pandemia, as projeções do PIB para o Brasil em 2020 indicavam queda entre 9% a 10%. O resultado apurado foi uma queda bem menor: -4,1%.
- Em 2020, o Brasil teve PIB melhor que países da América Latina (Argentina: -9,9%; México: -8,7%; Colômbia: -6,8%) e países do G7 (Reino Unido: -9,9%; Alemanha: -5,3%; Japão: -4,8%), e ficou próximo do PIB americano (-3,5%).
- Depois de atingir uma queda de 12,8% no segundo trimestre de 2020 em relação ao trimestre anterior, o IAE-Findes⁷⁵ apontou um excepcional crescimento no trimestre seguinte (+9,8%) para o PIB capixaba.
- Em 2020, estima-se uma queda do PIB capixaba de -4,4% (IAE-Findes) ou de -5,1% (Instituto Jones dos Santos Neves - IJSN), melhor que as projeções iniciais.

EMPREGO NACIONAL E ESTADUAL:

- Em 2020 foram criados 142.690 novos empregos com carteira assinada no Brasil. O bom desempenho do emprego na crise de 2020 é percebido frente a crise de 2015-2016. Em 2015, o PIB caiu 3,5% e foram destruídos mais de 1,5 milhão de empregos formais. Em 2016, o PIB caiu 3,3% e foram eliminados 1,3 milhão de empregos. Ou seja: tinha queda do PIB e eliminação maciça de empregos. Em 2020, apesar da queda maior do PIB, empregos foram criados.
- Nos meses iniciais da pandemia em 2020, houve saldo líquido (admissões - demissões) negativo de empregos no Espírito Santo: março: -3.815; abril: -17.881; maio: -6.827. No segundo semestre, com a reabertura da economia e aumento do consumo, houve geração positiva de emprego: julho: +2.005; agosto: +6.166; setembro: +6.982; outubro: +9.228; e novembro: +11.081.
- A discrepância do saldo de empregos capixaba entre o menor valor (abril: -17.881) e o maior valor (novembro: +11.081), mostra a gravidade da crise e de seu abrandamento com as medidas governamentais.

⁷⁵ O Indicador IAE-Findes (Indicador de Atividade Econômica do Espírito Santo) é uma estimativa trimestral, com abertura setorial, da evolução do PIB capixaba.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaid, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

Proc. TC 2.739/2021

CRÉDITO:

- A projeção de expansão do crédito feita em fevereiro/2020 (antes da pandemia) foi superada extraordinariamente ao longo de 2020 no país, com forte expansão do crédito a partir de março/2020.

ICMS DO ESPÍRITO SANTO:

- O ICMS⁷⁶ sofreu acentuada queda em maio/2020, atingindo o menor nível em quatro anos. Depois, houve recuperação em “V” até atingir o pico em outubro (maior arrecadação em quatro anos, equivalente a 179% o valor de maio/2020).

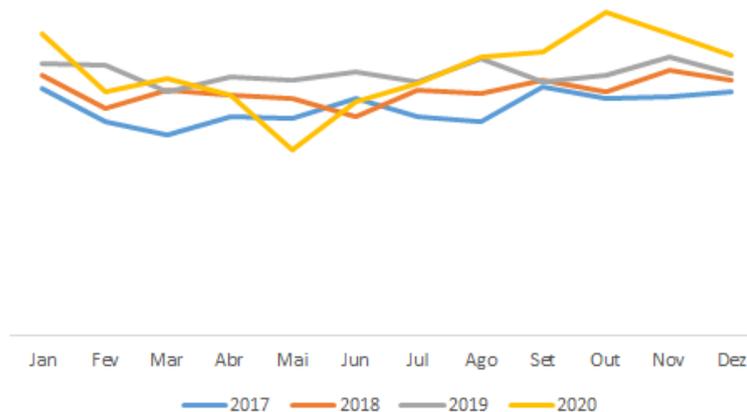


Gráfico 49: ICMS mensal – 2017 a 2020 – ES (valores constantes, atualizados pelo IPCA)

Fonte: Sigefes. Elaborado por: NATR/TCE-ES.

- ❖ Mais informações no **Apêndice 87/2021-5** (evento 90).

⁷⁶ Os dados do ICMS se referem unicamente à arrecadação do imposto, sem a ajuda da União que compensou a queda de arrecadação nos estados. Isso torna mais relevante o comportamento do ICMS, pois mostra o impacto positivo das medidas governamentais, garantindo o poder aquisitivo de grande parcela da população que foi duramente atingida com a crise econômica provocada pela pandemia. Entre elas, destaca-se o Auxílio Emergencial pago pelo governo federal que colocou R\$ 5,6 bilhões nas mãos dos beneficiários capixabas.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaziz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Proc. TC 2.739/2021

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

5.6 CONCLUSÃO SOBRE O ENFRENTAMENTO DA CALAMIDADE PÚBLICA

Esta subseção tem relação com o disposto no art. 5º, inciso II, da Emenda Constitucional (EC) 106/2020, o qual estabelece que autorizações de despesas relacionadas ao enfrentamento da calamidade pública nacional e de seus efeitos sociais e econômicos sejam avaliadas separadamente na prestação de contas do presidente da República. No âmbito estadual, as autorizações de despesas com o mesmo propósito deverão ser separadamente avaliadas na prestação de contas do governador do estado, face ao caráter nacional da referida emenda constitucional (ADI 6357 - STF)⁷⁷.

Nesse sentido, em cumprimento ao art. 5º, inciso II, da EC 106/2020, e com base nos dados declaratórios fornecidos pelo Poder Executivo, dados disponíveis no Portal de Transparência do Estado e no Sigefes, a equipe realizou as análises devidas na abertura dos créditos adicionais relativos ao enfrentamento da calamidade pública e constatou a observância dos critérios da Lei 4.320/1964, especialmente quanto à autorização prévia do Poder Legislativo.

Destaca-se também os efeitos sociais e econômicos apresentados nesta seção, em especial o acompanhamento realizado pelo TCEES, no proc. TC 2.109/2020, acerca das medidas adotadas pelo estado do Espírito Santo no combate à pandemia na área da saúde.

6 RESULTADO DA ATUAÇÃO GOVERNAMENTAL

As análises empreendidas nesta seção representam o esforço do Tribunal de Contas do Estado no sentido de qualificar a prestação de contas sobre os resultados da atuação do governo estadual em 2020.

⁷⁷ ADI 6357 MC-Ref, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 13/5/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-276, DIVULG 19-11-2020 PUBLIC 20-11-2020.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913

**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

Proc. TC 2.739/2021

6.1 POLÍTICA PÚBLICA DE EDUCAÇÃO

6.1.1 Introdução

Direito social previsto no art. 6º da Constituição Federal, a política pública de educação é de competência concorrente das três esferas federativas e, conforme art. 205 da CF, tem por objetivo o “pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”. A Política Pública de Educação no Brasil compreende a educação básica, obrigatória, o ensino profissional e o ensino superior.

A garantia pelo Poder Público da Educação traz, no entanto, grandes desafios, quantitativos e qualitativos para as três esferas federativas. Quantitativos, em relação ao aumento da oferta correspondente à demanda efetiva e potencial, especialmente nas etapas de ensino ainda sem suficiente cobertura. Qualitativos, em relação às garantias de acesso à alfabetização na idade certa, permanência e sucesso escolar com efetiva aprendizagem, eliminação da distorção idade-série, bem como evitar a retenção desnecessária, a evasão e o abandono escolar. Tudo isso para que os resultados das políticas públicas de educação possam efetivamente alcançar a qualidade social desejada.

Nesses termos, salienta-se que o presente tem a intenção de evidenciar os resultados da educação na rede estadual de ensino público do Estado do Espírito Santo até o exercício de 2020.

6.1.2 Cenário educacional

A rede estadual de ensino público do **Espírito Santo** possuía, em 2020, **92** escolas rurais e **348** escolas urbanas, totalizando **440** escolas.

No tocante às matrículas, havia **10.694** matrículas rurais e **197.964** urbanas, representando um quantitativo total de **208.658** matrículas na Educação Básica.



+55 27 3334-7600

www.tcees.tc.br

@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaziz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

Proc. TC 2.739/2021

Em relação à qualidade do ensino ofertado, e com base no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – Ideb, observa-se que, para o 5º ano fundamental, a **rede estadual do Espírito Santo** apresentou a evolução descrita no gráfico a seguir:

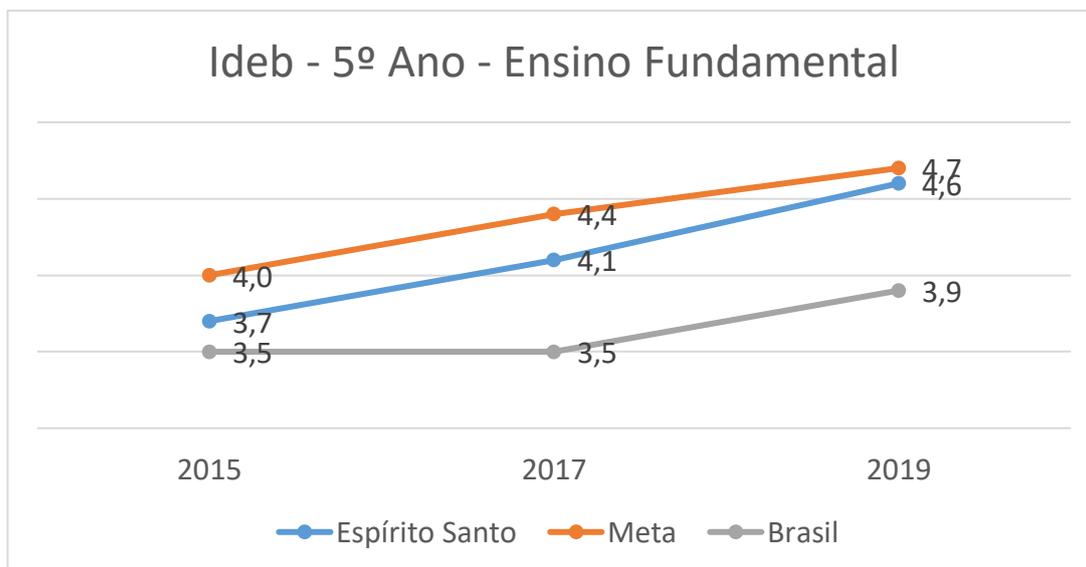


Gráfico 50: Desenvolvimento Histórico do Ideb para o 5º ano do Ensino Fundamental
Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Ideb

Já em relação ao 9º ano do Ensino Fundamental, as notas do Ideb apresentaram a seguinte evolução:

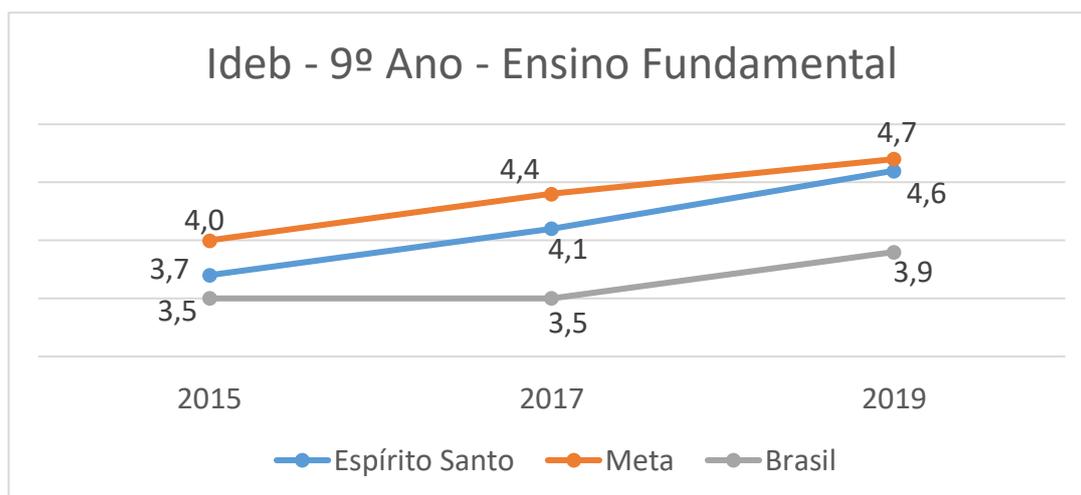


Gráfico 51: Desenvolvimento Histórico do Ideb para o 9º ano do Ensino Fundamental
Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Ideb



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



O Ensino Médio apresentou as seguintes notas:

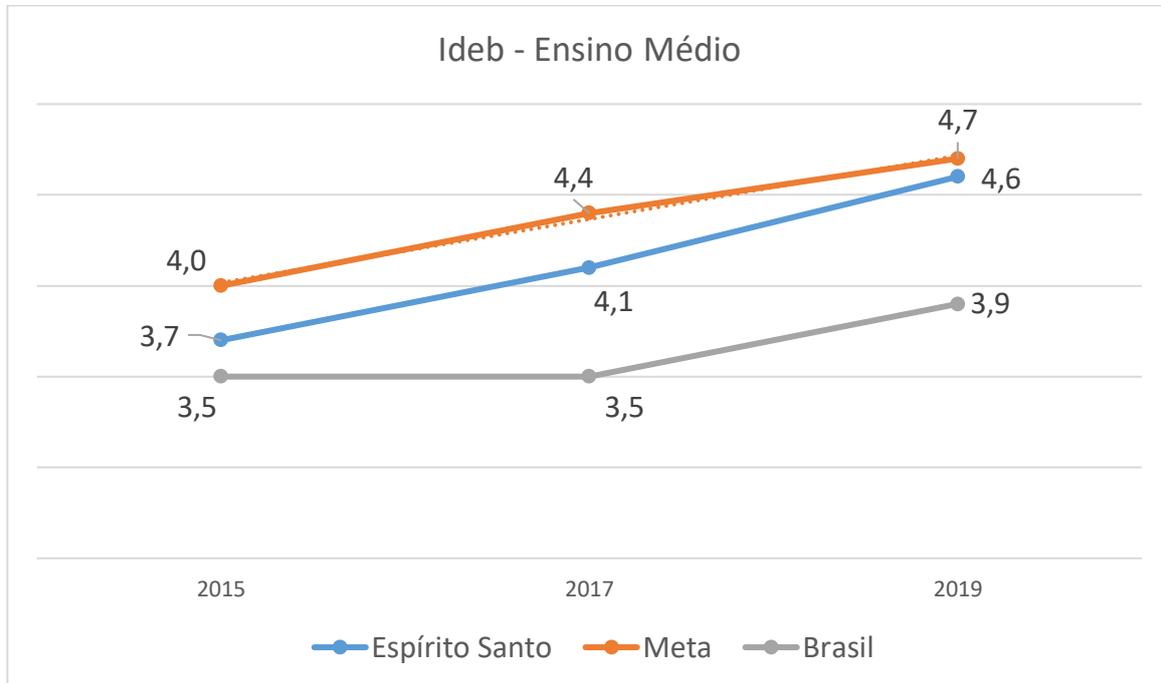


Gráfico 52: Desenvolvimento Histórico do Ideb para o Ensino Médio
Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Ideb

Salienta-se que o Ideb é o principal indicador da qualidade da educação básica no Brasil. Para fazer essa medição o Ideb utiliza uma escala que vai de 0 a 10 e é aplicado a cada dois anos, sempre nos anos ímpares.

Outro importante diagnóstico da educação básica brasileira e de fatores que podem interferir no desempenho do estudante é o Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb). O resultado dessa avaliação é apresentado pelo percentual de alunos que obtiveram aprendizagem insuficiente, básico, proficiente ou avançado. Considera-se como aprendizado adequado os alunos que se enquadram em “Proficiente” ou em “Avançado” e adquiriram os conhecimentos tidos como “suficientes” para aprovação.

Dentro desse contexto, verifica-se que a rede estadual do Espírito Santo apresentou a seguinte evolução do nível de proficiência em relação aos alunos do 5º Ano do Ensino Fundamental:



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Proc. TC 2.739/2021

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

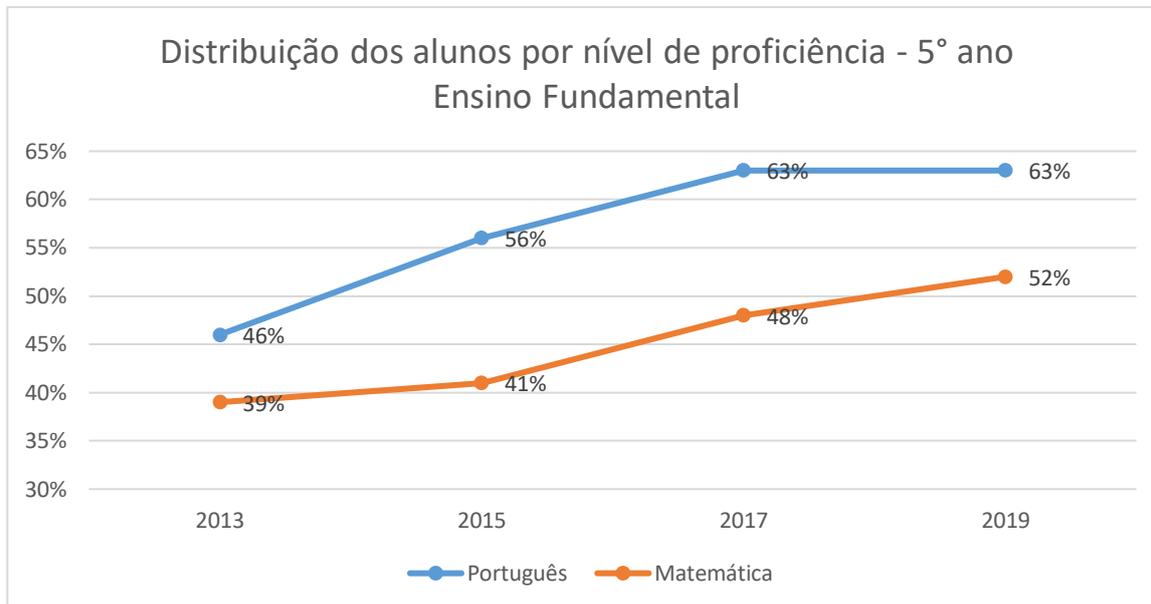


Gráfico 53: Nível de Proficiência no Saeb para o 5º ano do Ensino Fundamental
 Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Saeb

Já em relação aos alunos do 9º Ano do Ensino Fundamental, o nível de proficiência apresentou a seguinte trajetória:

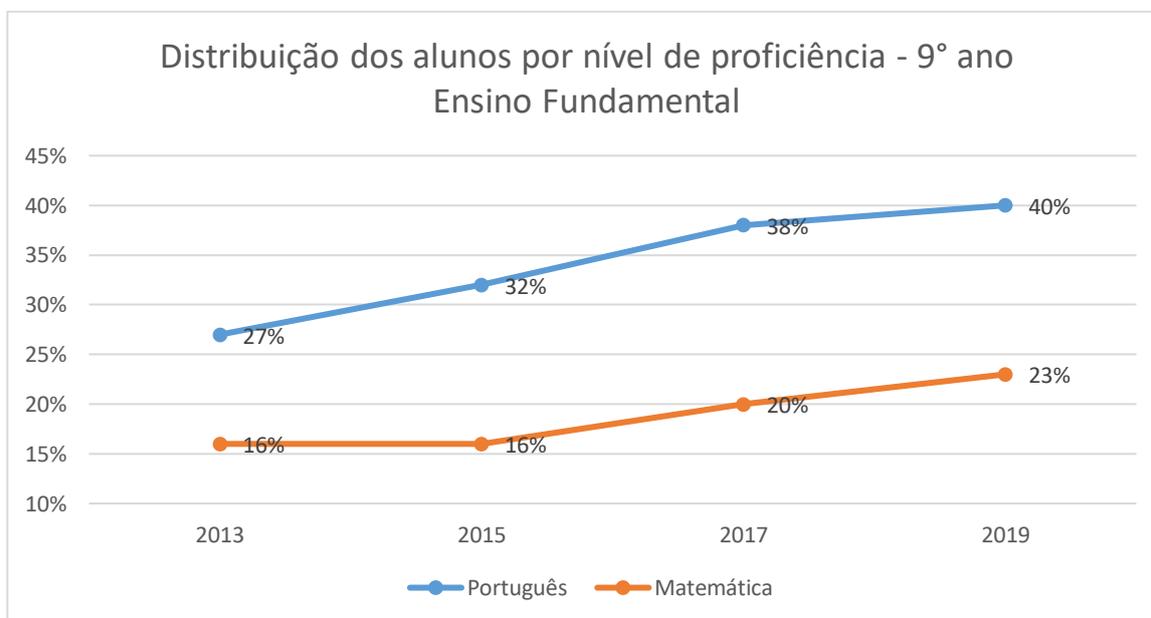


Gráfico 54: Nível de Proficiência no Saeb para o 9º ano do Ensino Fundamental
 Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Saeb



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



Finalmente, para o Ensino Médio a evolução do aprendizado foi:

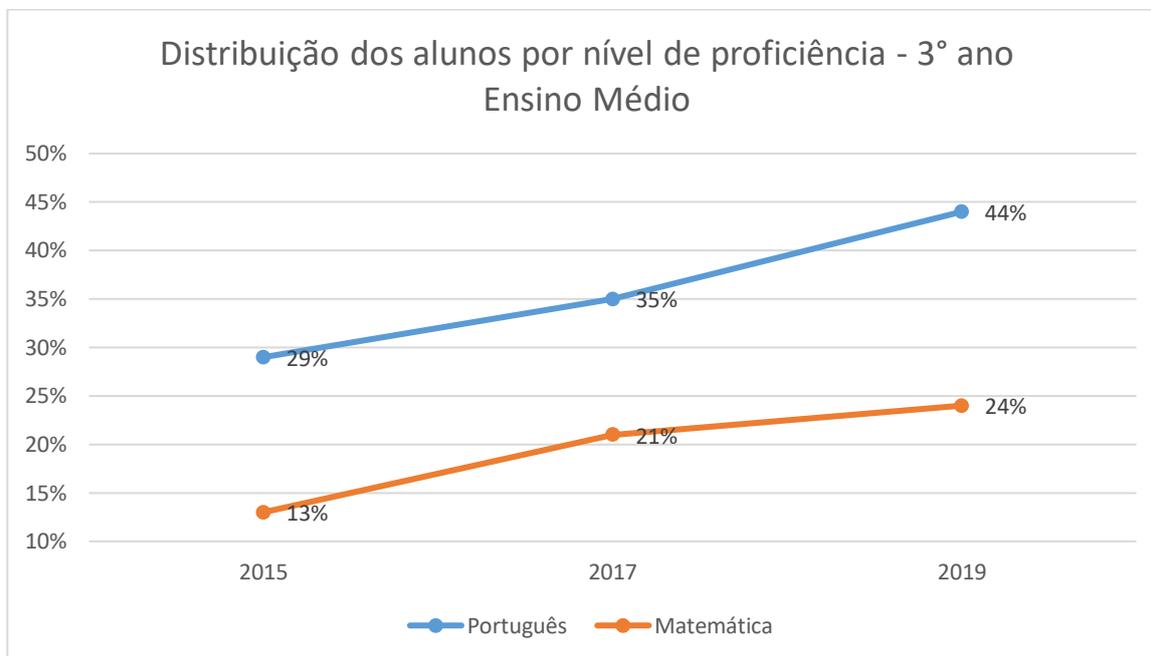


Gráfico 55: Nível de Proficiência no Saeb para o Ensino Médio
Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Saeb

Outro importante aspecto a ser destacado diz respeito ao abandono escolar, quando um aluno deixa de frequentar a escola durante o ano letivo.

Em relação aos dados sobre o fluxo escolar do Espírito Santo, para o ensino fundamental e ensino médio, as Taxas de Abandono apresentaram o seguinte comportamento em relação às taxas nacionais:





**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Proc. TC 2.739/2021

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

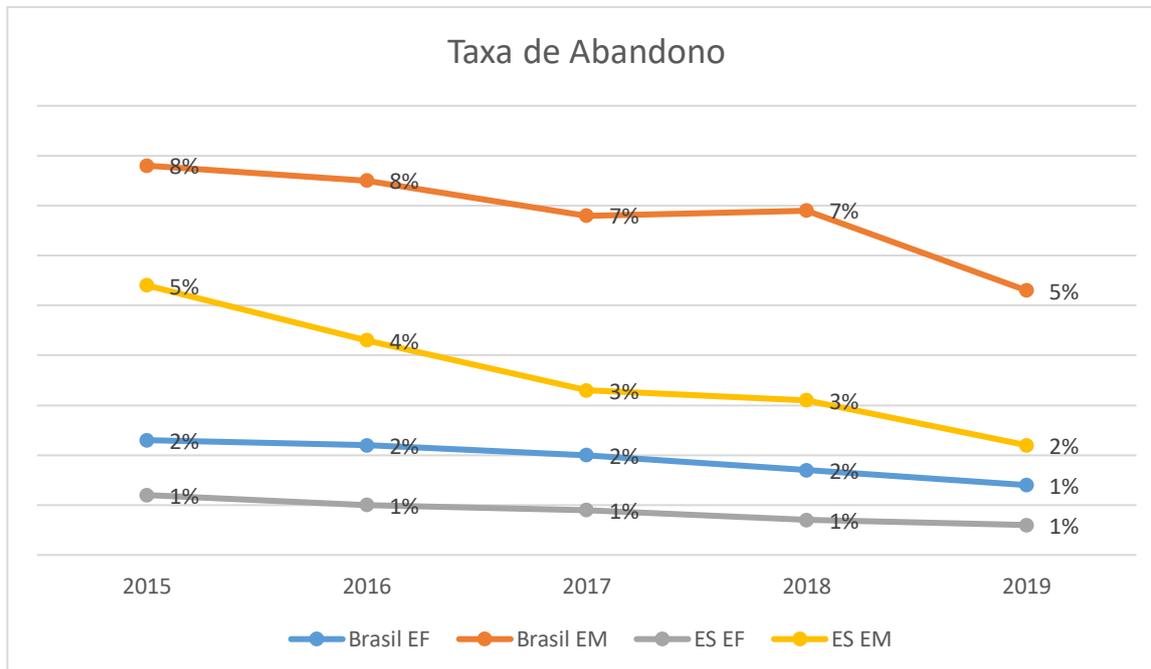


Gráfico 56: Desenvolvimento Histórico da Taxa de Abandono⁷⁸
Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do INEP

As taxas de abandono do Estado além de inferiores à média nacional, apresentaram tendência de queda nos últimos anos. O abandono, juntamente com a reprovação, pode gerar outro desafio para as escolas, qual seja, minimizar as taxas de distorção idade-série. A distorção idade-série é dada pela proporção de alunos com mais de 2 anos de atraso escolar. Quanto maior a taxa percentual, maior é o grau de distorção, ou seja, maior é o número de alunos com atraso escolar.

Com foco nesse cenário, o Estado apresentou a seguinte evolução em relação às Taxas nacionais de Distorção Idade-Série:

⁷⁸ Em função da singularidade do ano letivo de 2020, causada pela paralização das aulas presenciais em função da pandemia, o Instituto Nacional de Estudo e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP não quantificou a Taxa de Abandono para o referido ano.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaziz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Proc. TC 2.739/2021

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

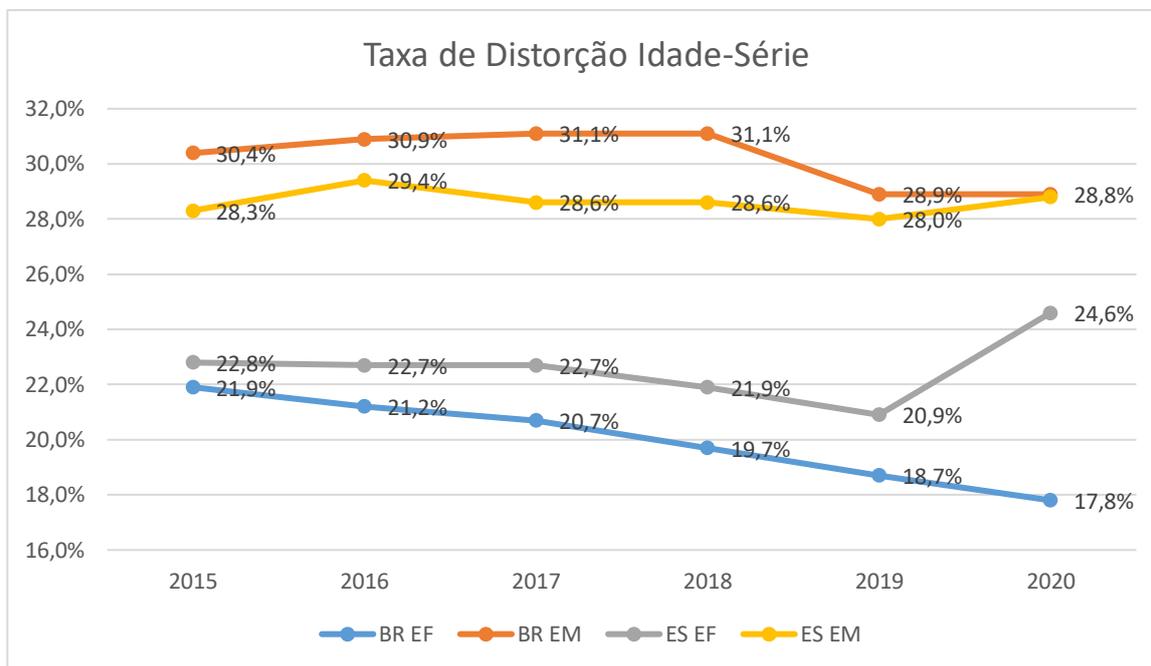


Gráfico 57: Desenvolvimento Histórico da Taxa de Distorção Idade-Série
Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do INEP

Nota-se que o atraso escolar é bastante significativo no país como um todo e também no Espírito Santo. No ensino médio, atinge 28% dos alunos da rede estadual capixaba. No ensino fundamental é um pouco menor (20,9%), porém acima da média nacional.

Uma importante métrica utilizada pelo TCEES no proc. TC 3.330/2019, e repetida no proc. TC 1.405/2020, Manifestação Técnica 3.532/2020-5 - **Anexo 3.555/2021-4** (evento 106), é a Taxa de Ocupação Escolar. Trata-se da porcentagem de **vagas preenchidas** em relação ao **total de vagas**, podendo indicar uma situação de superlotação da rede de ensino ou de subocupação.

A rede estadual de ensino do Espírito Santo, no ano de 2020, apresentava as seguintes taxas de ocupação para o Ensino Fundamental Anos Iniciais (EF AI), Ensino Fundamental Anos Finais (EF AF) e Ensino Médio (EM):



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaid, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913


**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

Proc. TC 2.739/2021

Tabela 33 - Taxa de Ocupação Ensino Regular

| Rede | EF AI | EF AF | EM |
|----------|-------|-------|-----|
| Estadual | 83% | 83% | 84% |

Fonte: Elaboração própria com base nas respostas fornecidas pelos jurisdicionados, apresentada na Manifestação Técnica 3.532/2020-5 (proc. TC 1.405/2020).

Cabe ressaltar que essas Taxas de Ocupações se referem a rede estadual como um todo, não necessariamente refletindo especificidades locais da relação entre a oferta e demanda de vagas.

No tocante ao atendimento à Educação Especial, modalidade de ensino destinada a educandos portadores de necessidades educativas especiais no campo da aprendizagem, o Estado possuía **9.555** matrículas nessa modalidade, representando **4,5%** do total de matrículas em sua rede.

A esta informação deve-se acrescentar que, em uma análise da infraestrutura das escolas da rede, cerca de **28,2%** dos prédios escolares possuíam a infraestrutura mínima necessária para atendimento aos alunos da Educação Especial.

Adentrando às análises realizadas sobre a infraestrutura dos prédios escolares, conforme informado pela Secretaria de Estado de Educação do Espírito Santo, **1%** das escolas encontravam-se em bom estado de conservação, não havendo necessidade de reparos. Apresentavam estado de conservação mediano **99%** das escolas, necessitando de reparos simples e superficiais que não comprometam seu funcionamento. E **nenhuma** das escolas necessitavam de reparos importantes, que afetassem a segurança, a salubridade ou a funcionalidade do imóvel. Constatou-se ainda que **apenas 5%** dos prédios escolares possuíam Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros – AVCB.

Demais informações sobre a infraestrutura das escolas da rede estadual de ensino podem ser observadas na [Figura 6](#).



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

Proc. TC 2.739/2021



Figura 6: Resumo Infraestrutura Escolas da Rede Estadual
Fonte: Elaboração própria

Na infraestrutura da rede estadual de ensino público evidenciou-se a questão da desigualdade na oferta da qualidade no ensino. Recursos pedagógicos tidos como essenciais, como Sala de Professores, Laboratório de Informática, Biblioteca e Recursos Audiovisuais não estão presentes na totalidade das escolas. Bem como itens de segurança e saneamento, como estrutura de Combate e Prevenção de Incêndios e o fornecimento de Água Potável pela Concessionária.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913

**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

Proc. TC 2.739/2021

6.1.3 Considerações finais

Sem dúvida os grandes destaques na área da educação foram os desafios causados pela pandemia do Covid-19 no ano de 2020 (vide, [subseção 5.3](#)). Do ponto de vista da competência dos gestores educacionais no âmbito do Estado do Espírito Santo, foram objeto de análise por esta Corte de Contas as iniciativas voltadas para minimizar os prejuízos decorrentes da ausência das aulas. De outro lado, foram abordadas questões relacionadas à qualidade da infraestrutura física das escolas, as ações coordenadas entre Estado e Municípios destinadas a promover a universalização do ensino, bem como analisar a adequação da oferta de vagas nas redes públicas de ensino. Desta forma, considerando as métricas analisadas, foi possível compreender melhor o estágio atual da educação no Estado, bem como ter noção dos desafios que se avistam em relação aos próximos anos.

6.2 POLÍTICA PÚBLICA DE SAÚDE**6.2.2 Indicadores interfederativos de saúde pactuados (Sispacto)**

Neste capítulo, são apresentados indicadores que são referência para o acompanhamento de políticas públicas de saúde, especificamente os Indicadores da Pactuação Interfederativa.

A [Tabela 34](#) contempla os valores alcançados nos anos de 2018, 2019 e 2020, destacando-se qual a meta prevista para ser alcançada no ano de 2020. Na última coluna da tabela, encontram-se as observações para cada um dos 23 indicadores.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

Proc. TC 2.739/2021

Tabela 34 - Indicadores da Pactuação Interfederativa 2018, 2019 e 2020

| Nº | Indicador Conteúdo | U / E | Esperado | Alcance 2018 | Alcance 2019 | Pactuação 2020 | | Observações |
|----|--|-------------|----------|-----------------|-----------------|----------------|---------|--|
| | | | | | | Meta | Alcance | |
| 1 | Taxa de Mortalidade Prematura (30 a 69 anos) por Doenças Crônicas não Transmissíveis (DCNT) - por 100 mil habitantes | U | Menor | 296,4 | 304,9 | 296,8 | 297,7 | Descumprimento. Dados coletados no painel de monitoramento da mortalidade DCNT da SVS atualizados em abril/2021 |
| 2 | Proporção de óbitos de mulheres em idade fértil (10 a 49 anos) investigados | E | Maior | 96,61 | 95,65 | 100 | 86,61 | Descumprimento. Dados coletados no painel de monitoramento da mortalidade materna da SVS atualizados em abril/2021 |
| 3 | Proporção de registro de óbitos com causa básica definida | U | Maior | 99,21 | 99 | 98 | 98,74 | Cumprimento. Dados coletados no painel de monitoramento da mortalidade CID10 da SVS atualizados em abril/2021 |



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Proc. TC 2.739/2021

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

| | | | | | | | | |
|---|--|---|-------|-----|-----|---------|------|---|
| 4 | Proporção de vacinas selecionadas do Calendário Nacional de Vacinação para crianças menores de dois anos de idade - Pentavalente (3ª dose), Pneumocócica 10-valente (2ª dose), Poliomielite (3ª dose) e Tríplice viral (1ª dose) - com cobertura vacinal preconizada | U | Maior | SI | 0 | 100 | 0 | Descumprimento. Ocorreram diversos problemas: Incompletude de dados de municípios, mudança no sistema; equipes incompletas; falta de vacinadores; horário reduzido de atendimento; salas insuficientes para vacinação; entre outros |
| 5 | Proporção de casos de doenças de notificação compulsória imediata (DNCI) encerrados em até 60 dias após notificação | U | Maior | N/A | N/A | N/A | N/A | Indicador prejudicado devido a implantação do ESUS-VS, pois este novo sistema não possibilitava a análise (Nota 2) |
| 6 | Proporção de cura dos casos novos de hanseníase | U | Maior | SI | 93 | >= 90,0 | 84,4 | Descumprimento. Dados parciais |



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913


**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Proc. TC 2.739/2021

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

| | | | | | | | | |
|----|---|---|-------|-----|------|-----|------|--|
| | diagnosticados nos anos das coortes | | | | | | | |
| 7 | Número de casos autóctones de malária | E | Menor | N/A | N/A | N/A | N/A | Indicador específico. Foi afastado da avaliação e monitoramento (Nota 3) |
| 8 | Número de casos novos de sífilis congênita em menores de um ano de idade | U | Menor | 559 | 465 | 311 | 422 | Descumprimento. Dados obtidos da Planilha Sesa. |
| 9 | Número de casos novos de aids em menores de 5 anos | U | Menor | 2 | 1 | 0 | 3 | Descumprimento. Identificados 3 casos (Vila Velha e Vitória). |
| 10 | Proporção de análises realizadas em amostras de água para consumo humano quanto aos parâmetros coliformes totais, cloro residual livre e turbidez | U | Maior | SI | 75,3 | 100 | 60,8 | Descumprimento. Indicador prejudicado pela Pandemia do Coronavírus por conta de afastamento de servidores e/ou desabastecimento de insumos para as análises (Nota 4) |



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Proc. TC 2.739/2021

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

| | | | | | | | | |
|----|--|---|-------|-------|------|-------|-------|--|
| 11 | Razão de exames citopatológicos do colo do útero em mulheres de 25 a 64 anos na população residente de determinado local e a população da mesma faixa etária | U | Maior | 0,45 | 0,52 | 0,65 | 0,24 | Descumprimento. Indicador prejudicado pelo impacto da Pandemia; Estabelecimentos deixaram de atender sob a orientação do INCA (Nota Técnica 1 (30/03/2020)). |
| 12 | Razão de exames de mamografia de rastreamento realizados em mulheres de 50 a 69 anos na população residente de determinado local e população da mesma faixa etária | U | Maior | 0,3 | 0,32 | 0,35 | 0,15 | Descumprimento. Indicador prejudicado pelo impacto da Pandemia; Estabelecimentos deixaram de atender sob a orientação do INCA (Nota Técnica 1 (30/03/2020)). |
| 13 | Proporção de parto normal no SUS e na saúde suplementar | U | Maior | 38,54 | 40 | 39,97 | 39,75 | Leve descumprimento. O percentual atingido indica pouca alteração em relação aos percentuais atingidos nos anos anteriores. |



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaid, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913


**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Proc. TC 2.739/2021

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

| | | | | | | | | |
|----|--|---|-------|-------|-------|------|-------|--|
| 14 | Proporção de gravidez na adolescência entre as faixas etárias de 10 a 19 anos | U | Menor | 13,71 | 13,23 | 13 | 12,66 | Cumprimento. Dados coletados nos painéis de monitoramento de nascidos vivos da SVS atualizados em abril/2021 |
| 15 | Taxa de mortalidade infantil (por 1000 nascidos vivos) | U | Menor | 10,58 | 10,65 | 9,9 | 9,75 | Cumprimento. Dados coletados nos painéis de monitoramento da mortalidade infantil, nascidos vivos da SVS atualizados em abril/2021 e População Estimada IBGE |
| 16 | Número de óbitos maternos em determinado período e local de residência | U | Menor | 32 | 29 | 18 | 33 | Descumprimento. Dados coletados no painel de mortalidade materna da SVS atualizados em abril/2021 |
| 17 | Cobertura populacional estimada pelas equipes de Atenção Básica | U | Maior | 70,17 | 74,86 | 88,4 | 79,46 | Descumprimento. Dados obtidos no site e-Gestor AB |
| 18 | Cobertura de acompanhamento das condicionalidades de Saúde do Programa Bolsa Família (PBF) | U | Maior | 73,35 | 78,03 | 79 | 50 | Descumprimento. Dados obtidos no site bfa.saude.gov (Bolsa Família) |



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaid, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Proc. TC 2.739/2021

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

| | | | | | | | | |
|----|--|---|-------|------|-------|-------|-------|--|
| 19 | Cobertura populacional estimada de saúde bucal na Atenção Básica | U | Maior | 52,9 | 55,37 | 60,98 | 53,17 | Descumprimento. Dados obtidos no site e-Gestor AB |
| 20 | Percentual de municípios que realizam no mínimo seis grupos de ações de Vigilância Sanitária consideradas necessárias a todos os municípios no ano | U | Maior | 84,4 | 78,85 | SI | 72,01 | Indicador foi excluído pela Resolução CIT 45/2019, embora os dados possam ser obtidos no SIASUS (Nota 5) |
| 21 | Ações de Matriciamento realizadas por CAPS com equipes de Atenção Básica | E | Maior | SI | 60,7 | 100 | 53,84 | Descumprimento. Indicador específico e para entes com população >= 15.000 hab. Ações prejudicadas por conta da Pandemia do Coronavírus (Nota 3) |
| 22 | Número de ciclos que atingiram mínimo de 80% de cobertura de imóveis visitados para | U | Maior | SI | SI | 4 | SI | Indicador restou prejudicado pela Pandemia do Coronavírus, ainda que tenham ocorrido ações de capacitações e |



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaid, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Proc. TC 2.739/2021

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

| | controle vetorial da dengue | | | | | | | manutenção de equipamentos |
|----|---|---|-------|----|----|-----|-------|--|
| 23 | Proporção de preenchimento do campo "ocupação" nas notificações de agravos relacionados ao trabalho | U | Maior | SI | 97 | 100 | 98,98 | Leve descumprimento. Dificuldades na transição de sistemas ESUS-VS |

Fontes: Elaboração própria.

Nota 1: U (Universal) e E (Específico); C (Cumpriu); NC (Não cumpriu); N/A (Não aplicável); SI (Sem informação)

Nota 2: Não foi possível medir o indicador 5 para 2020, pois o sistema novo (ESUS-VS) ainda não oferecia esta possibilidade

Nota 3: Indicadores 7 e 21 não foram pactuados em inúmeros municípios

Nota 4: A Pandemia inviabilizou o cumprimento da meta estadual pelos municípios (100%), por afastamento de servidores e/ou desabastecimento de insumos para as análises.

Nota 5: Indicador 20 excluído pela Resolução CIT 45/2019

6.2.3 Considerações finais

Conforme relatado nesta seção, o ano de 2020 foi marcado pela pandemia causada pela Covid-19, que acabou por impactar todos os setores econômicos e sociais. No setor da saúde, o impacto da pandemia se mostrou ainda mais evidente, exigindo dos gestores investimentos e esforços para que o sistema de saúde suportasse a demanda extraordinária no decorrer de todo exercício.

Desta forma, acredita-se que o não alcance das metas em 14 dos 23 indicadores do Sispecto, esteja relacionado à concentração de esforços no combate a pandemia, ainda assim, os resultados dos indicadores, apontam para a necessidade de uma atuação, nos próximos exercícios, no sentido de alterar a realidade e aprimorar as políticas públicas de saúde.

Finaliza-se destacando que os indicadores são parâmetros médios essenciais para mensurar a eficácia e eficiência de políticas públicas, desta forma, os programas



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaid, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

Proc. TC 2.739/2021

organizados nos instrumentos orçamentários poderiam ter seus recursos realocados a partir dos desempenhos alcançados nas ações propostas.

6.3 POLÍTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA

6.3.1 Introdução

Ao longo das últimas décadas, o Brasil tem convivido com uma grave crise de violência sem conseguir implementar políticas que tenham sucesso na reversão dessa situação, com exceção de algumas unidades da federação ao longo desse tempo.

6.3.2 Indicadores em destaque

No estado do Espírito Santo, entre 1980 e 2010, ocorreu uma escalada de homicídios em velocidade duas vezes maior que a observada na média nacional. Entre 1993 e 2012, o Estado esteve quase sempre entre os três mais violentos do país. Em 2009 a taxa de homicídios por 100 mil habitantes atingiu a marca de 56,9, mais do que o dobro da média nacional naquele ano, de 27,2⁷⁹.

A partir do ano de 2010, o Estado apresenta diminuição consistente na taxa de homicídios dolosos por 100 mil habitantes, conforme se observa no [Gráfico 59](#).

⁷⁹ BRASIL. IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Atlas da Violência 2020. Brasília, 2020.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Proc. TC 2.739/2021

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

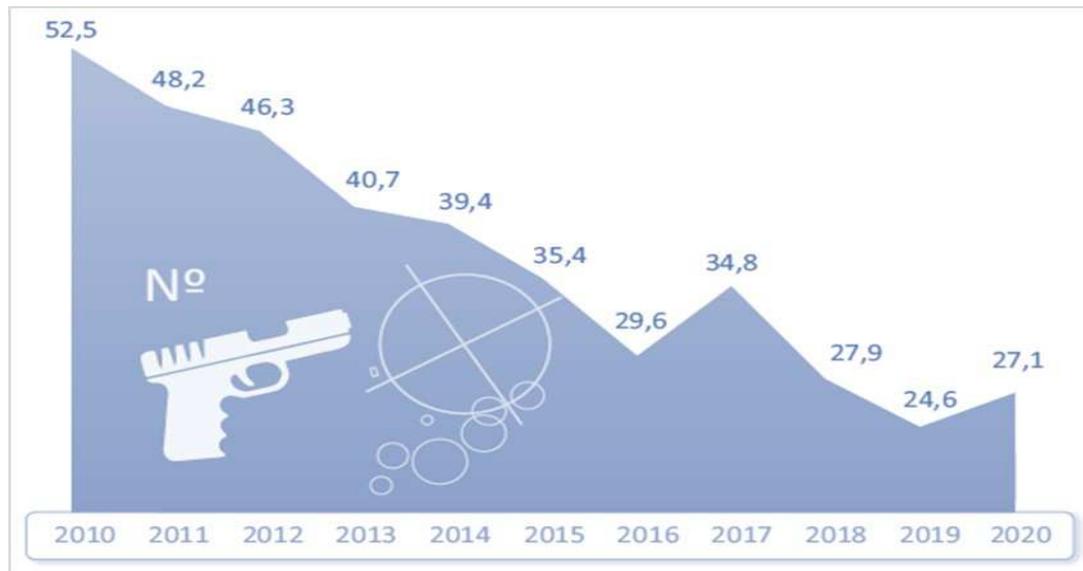


Gráfico 58: Taxa anual de homicídios dolosos por 100 mil habitantes no Espírito Santo de 2010 a 2020

Fonte: GEOSP/SESP – Elaboração: CES/IJSN

As duas exceções à queda no indicador são os anos de 2017, resultado da greve da Polícia Militar, e de 2020. A tendência de aumento no ano de 2020 foi observada de forma geral no Brasil. Segundo o Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2020, as Mortes Violentas Intencionais (MVI)⁸⁰, nos primeiros seis meses de 2020, acumularam um crescimento de 7,1%. Foram 25.712 mortes no primeiro semestre de 2020 contra 24.012 no mesmo período de 2019.

Para um melhor entendimento do comportamento dos crimes violentos no ano de 2020, o [Gráfico 60](#) a apresenta a evolução mensal dos Crimes Letais Intencionais⁸¹ no estado do Espírito Santo.

⁸⁰ Para o Fórum Brasileiro de Segurança Pública, a categoria Mortes Violentas Intencionais (MVI) corresponde à soma das vítimas de homicídio doloso, latrocínio, lesão corporal seguida de morte e mortes decorrentes de intervenções policiais em serviço e fora (em alguns casos, contabilizadas dentro dos homicídios dolosos, conforme notas explicativas). Sendo assim, a categoria MVI representa o total de vítimas de mortes violentas com intencionalidade definida de determinado território. O número de policiais mortos já está contido no total de homicídios dolosos e é apresentado apenas para mensuração do fenômeno.

⁸¹ Somatórios dos incidentes de Homicídio Doloso, Latrocínio e Lesão Corporal Seguida de Morte.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaid, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Proc. TC 2.739/2021

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

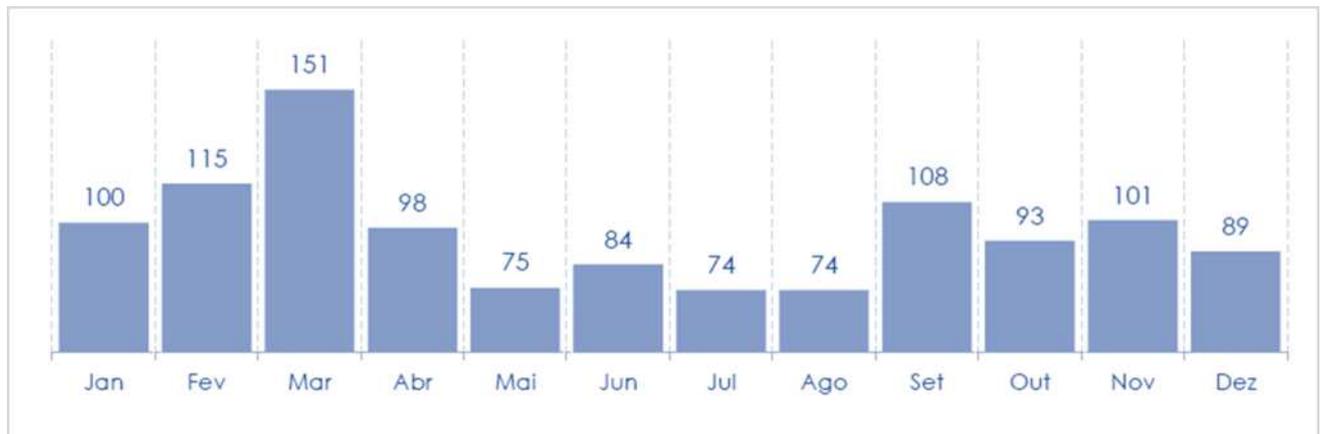


Gráfico 59: Evolução mensal dos crimes letais intencionais no Espírito Santo em 2020

Fonte: Observatório de Segurança Pública/SESP⁸²

Importante destacar que o PPA 2020-2023 do estado apresenta a taxa de homicídios dolosos por 100 mil habitantes como um indicador de resultado, mas não indica qual seria a meta a ser alcançada.

Em 2019, foi relançado o Programa Estado Presente, pelo Governo do Estado do Espírito Santo, que tem por objetivo “promover a articulação entre Secretarias e Órgãos Projeto de Fiscalização do Estado, priorizando a implementação de ações e projetos voltados para o enfrentamento e a prevenção da violência”⁸³.

O Programa Estado Presente previu, para o ano de 2020, uma taxa de 25,0 homicídios por 100 mil habitantes. Como se observa, a meta não foi atingida (em 2020, a taxa foi de 27,1 homicídios por 100 mil habitantes).

A [Gráfico 61](#) apresenta as metas de redução da referida taxa até o final do mandato do atual governo.

⁸² Disponível em: sesp.es.gov.br. Acesso em 11 mai. 2020.

⁸³ SESP. Manual Básico do Programa Estado Presente 2019 (1ª Edição). Disponível em: sesp.es.gov.br. Acesso em: 11 mai. 2021.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Proc. TC 2.739/2021

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

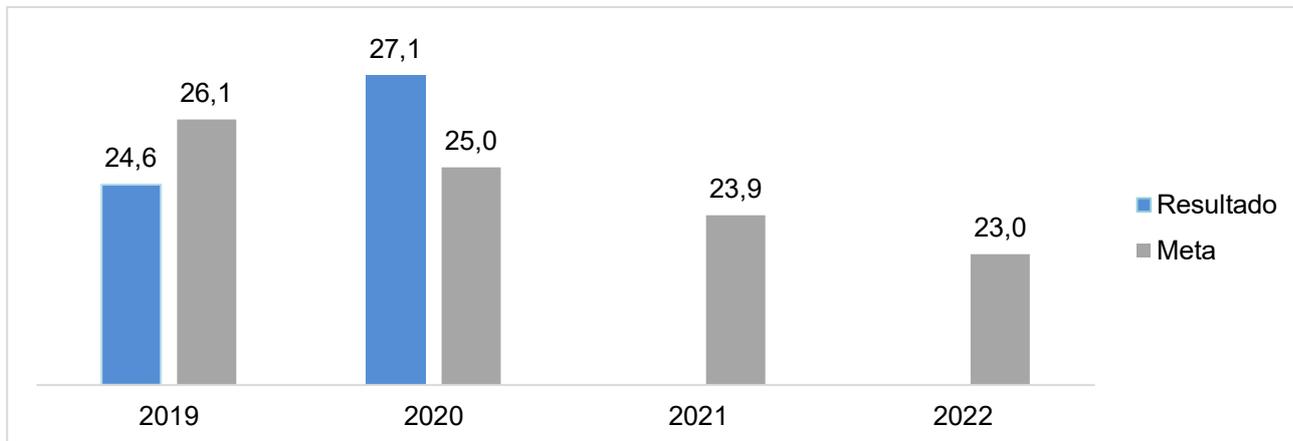


Gráfico 60: Indicador da taxa de homicídios dolosos por 100 mil habitantes do Programa Estado Presente
Fonte: Elaboração própria (a partir de dados do Manual do Programa Estado Presente).

Para fins de parâmetro sobre a situação do Espírito Santo no contexto nacional, é útil comparar as taxas de MVI do estado com as taxas do Brasil e dos demais estados da região Sudeste. Tais comparações podem ser feitas, de forma confiável, a partir de dados do Anuário Brasileiro de Segurança Pública.

Pelo [Gráfico 62](#), observa-se que o Brasil como um todo e os estados da região Sudeste em particular também vêm apresentando, nos últimos anos, queda nas taxas de MVI, estando o Espírito Santo em 2019 abaixo apenas do estado do Rio de Janeiro.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Proc. TC 2.739/2021

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

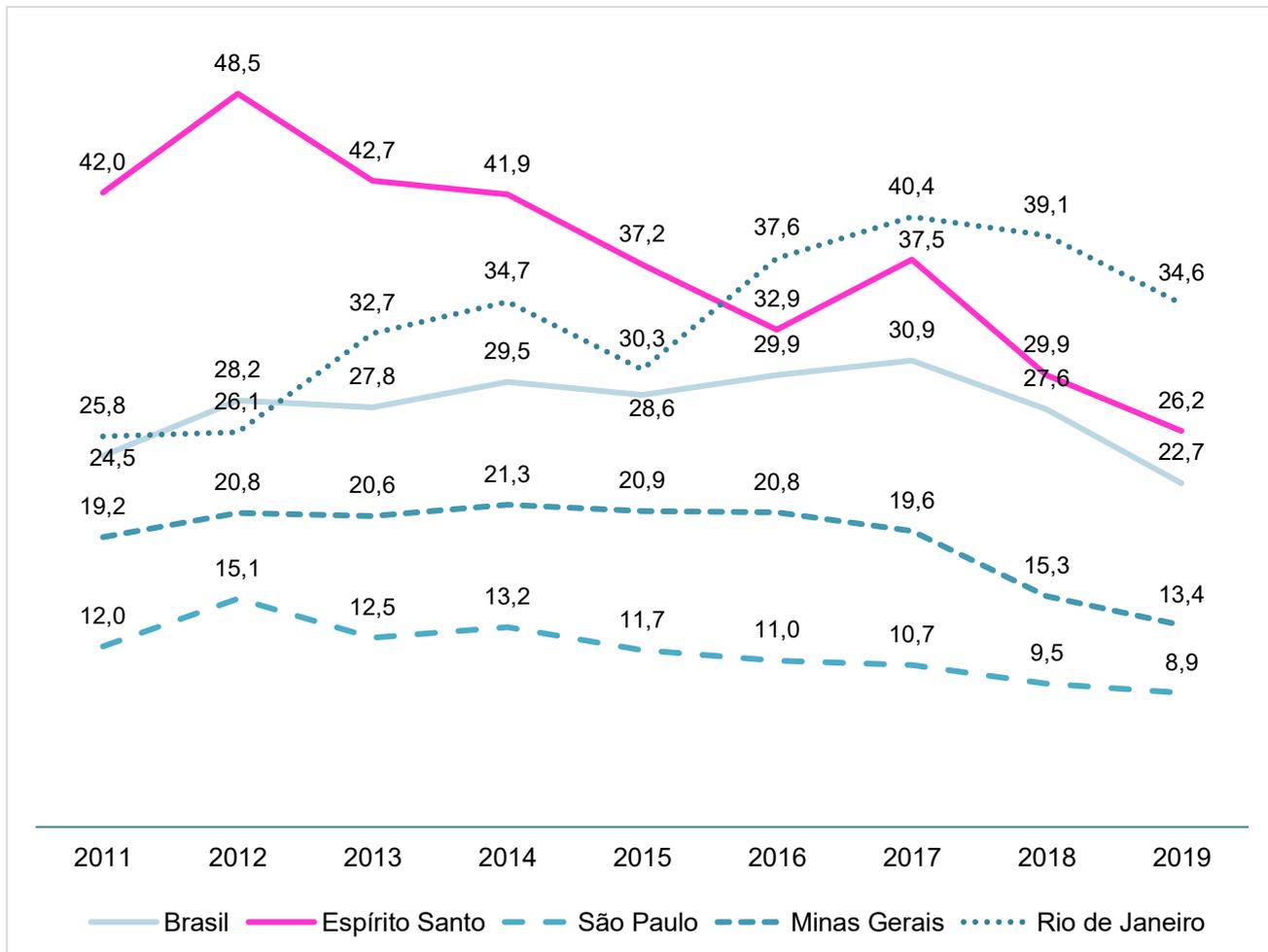


Gráfico 61: Evolução da taxa de mortes violentas intencionais por 100 mil habitantes nos Estados da região Sudeste e no Brasil
 Fonte: Elaboração própria (a partir de dados do Anual Brasileiro de Segurança Pública 2020)

No que concerne ao ano de 2020, o Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2020 possui dados consolidados apenas para o 1º semestre. Ainda assim, esses dados podem trazer luz sobre os resultados das políticas na área de segurança pública e defesa social no Estado do Espírito Santo.

Abaixo, por meio dos dados expostos no [Gráfico 63](#) ao [Gráfico 69](#), pode-se observar a taxa de alguns dos principais incidentes para o Brasil e para os estados da região Sudeste, no 1º semestre dos anos de 2019 e 2020.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaid, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

Proc. TC 2.739/2021

Os gráficos foram elaborados tomando-se os números absolutos e dividindo-se pela população respectiva do ano, segundo projeções feitas pelo IBGE.

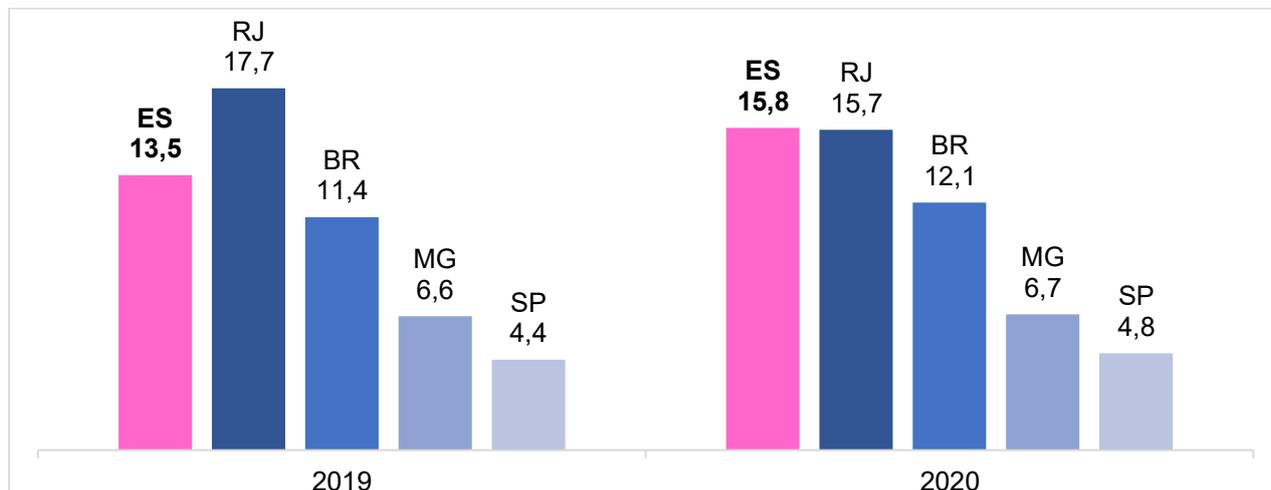


Gráfico 62: Taxa de mortes violentas intencionais por 100 mil habitantes (1º semestre)
Fonte: Elaboração própria (a partir de dados do Anual Brasileiro de Segurança Pública 2020)

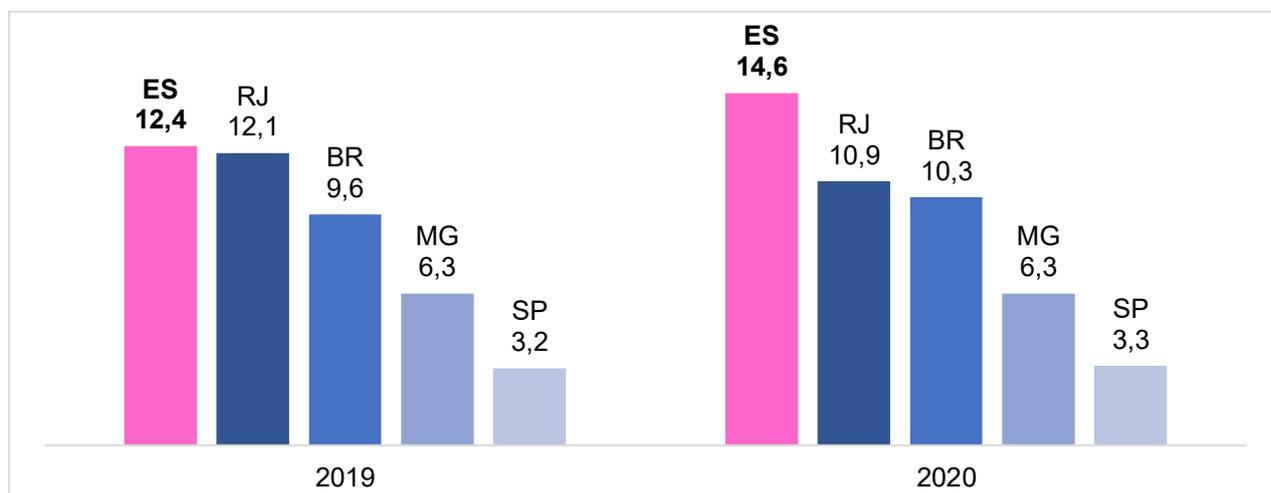


Gráfico 63: Taxa de vítimas de homicídios dolosos por 100 mil habitantes (1º semestre)
Fonte: Elaboração própria (a partir de dados do Anual Brasileiro de Segurança Pública 2020)



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

Proc. TC 2.739/2021



Gráfico 64: Taxa de vítimas de latrocínio por 1 milhão de habitantes (1º semestre)

Fonte: Elaboração própria (a partir de dados do Anual Brasileiro de Segurança Pública 2020)

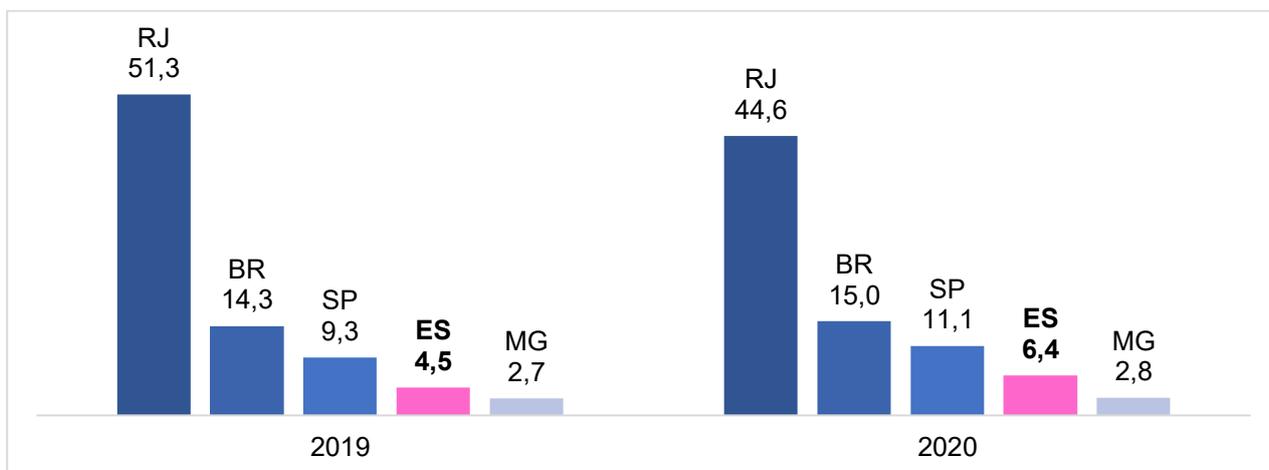


Gráfico 65: Taxa de mortes decorrentes de intervenção policial por 1 milhão de habitantes (1º semestre)

Fonte: Elaboração própria (a partir de dados do Anual Brasileiro de Segurança Pública 2020)



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Proc. TC 2.739/2021

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

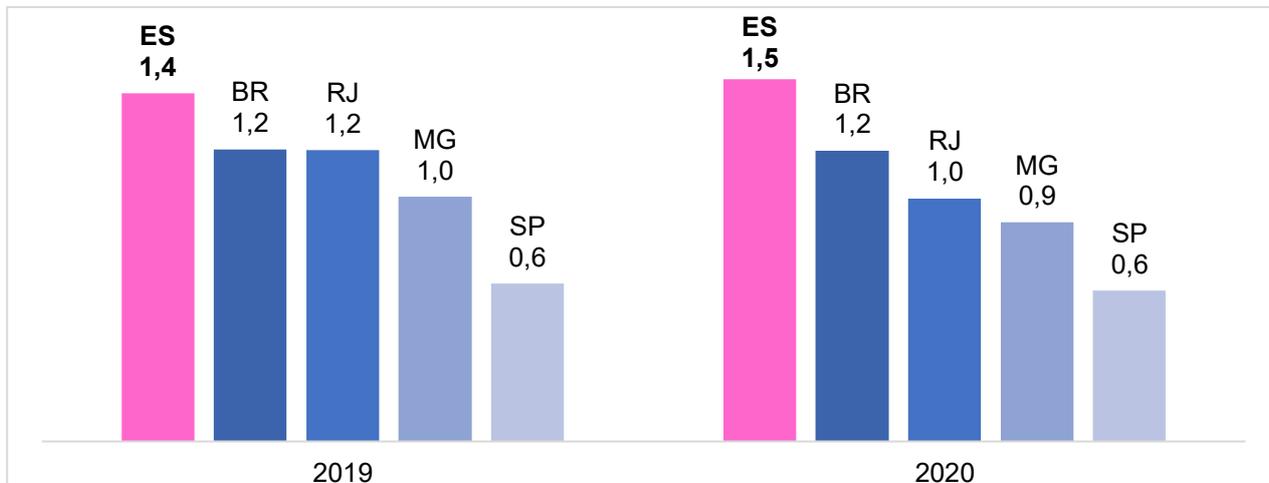


Gráfico 66: Taxa de vítimas de homicídios dolosos do sexo feminino e feminicídio por 100 mil hab (1º semestre)

Fonte: Elaboração própria (a partir de dados do Anual Brasileiro de Segurança Pública 2020)

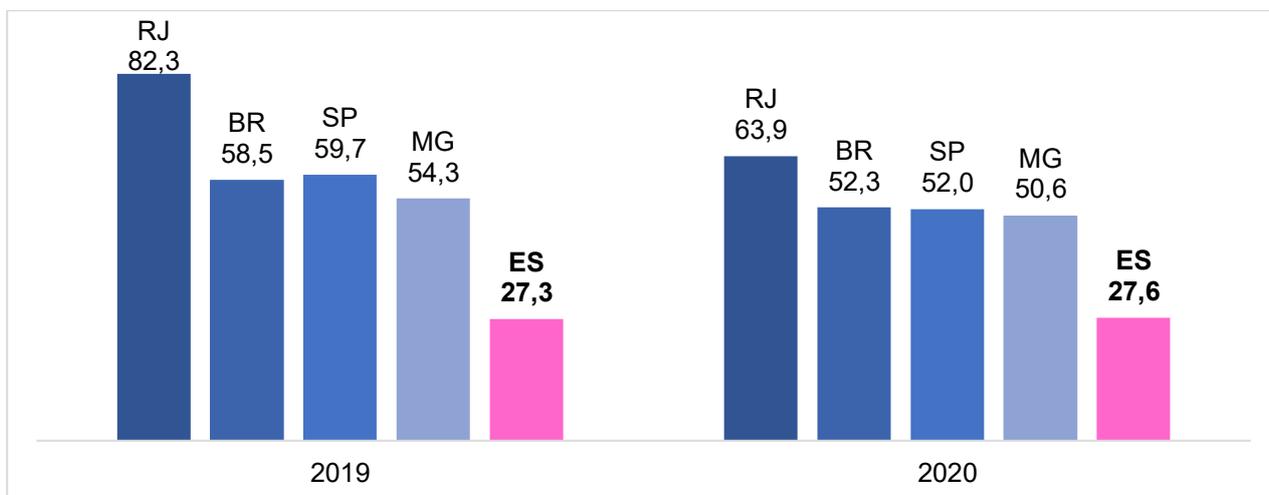


Gráfico 67: Taxa de lesão corporal de vítimas do sexo feminino por 100 mil habitantes (1º semestre)

Fonte: Elaboração própria (a partir de dados do Anual Brasileiro de Segurança Pública 2020)



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaid, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

Proc. TC 2.739/2021

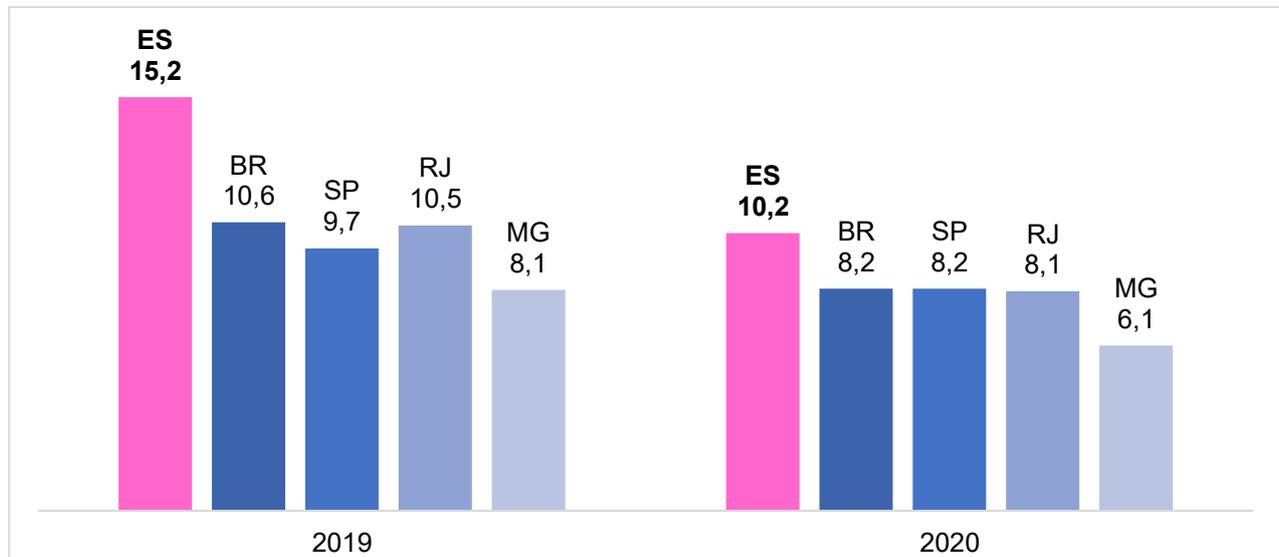


Gráfico 68: Taxa vítimas de estupro de vulnerável por 100 mil habitantes (1º semestre)

Fonte: Elaboração própria (a partir de dados do Anual Brasileiro de Segurança Pública 2020)

Como se observa, o Espírito Santo apresentou, no primeiro semestre de 2020, a maiores taxas de mortes violentas intencionais, de vítimas de homicídios dolosos, de vítimas de latrocínio, de vítimas de homicídios dolosos do sexo feminino e feminicídio (somadas) e de vítimas de estupro de vulnerável.

Já as taxas de mortes decorrentes de intervenções policiais e de lesão corporal de vítimas do sexo feminino, no primeiro semestre de 2020, estão relativamente baixas, quando comparadas com a realidade regional e nacional.

Por fim, é importante lançar um olhar sobre o volume de recursos aplicados em Segurança Pública. O [Gráfico 70](#)⁸⁴ indica que o Estado do Espírito Santo aplica, proporcionalmente à sua população, menos recursos na função orçamentária Segurança Pública que os estados do Rio de Janeiro e Minas Gerais e mais do que o estado de São Paulo.

⁸⁴ Dados obtidos a partir do anexo “Demonstrativo da execução das despesas por função e subfunção” do respectivo Relatório Resumido da Execução Orçamentária.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

Proc. TC 2.739/2021

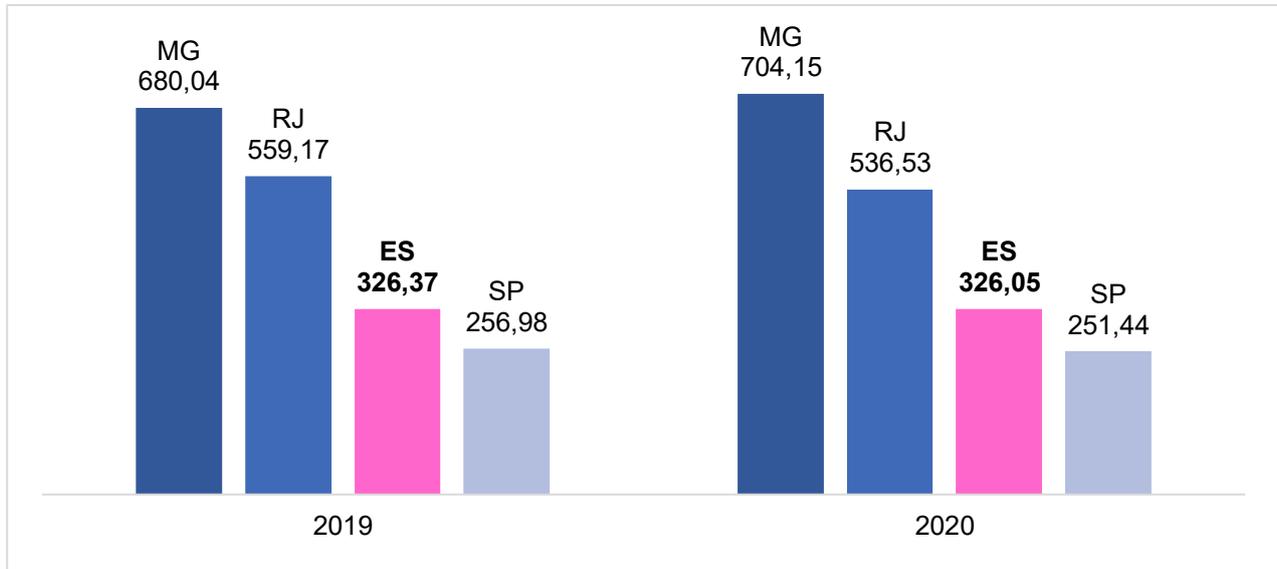


Gráfico 69: Despesa liquidada per capita na função orçamentária segurança pública (R\$)
Fonte: Elaboração própria (a partir de dados do Relatório Resumido de Execução Orçamentária).

6.3.3 Considerações finais

Como se observa, o fato de boa parte dos principais indicadores de incidentes do Espírito Santo estar proporcionalmente pior que os do Brasil e dos estados da região Sudeste, juntamente com o não alcance da meta prevista no Manual do Programa Estado Presente, indica que é preciso uma atenção especial por parte do Governo Estadual para identificar os motivos dessa realidade e aprimorar ou mesmo modificar as políticas de segurança pública e defesa social vigentes.

Além disso, o indicador da despesa per capita na função Segurança Pública, em comparação com os demais estados da região Sudeste, pode apontar ao gestor, após a análise mais aprofundada das causas dos atuais resultados na área da segurança pública, a necessidade de aumentar o investimento nessa área ou melhorar a gestão dos recursos atualmente previstos e aplicados.

Encerra-se destacando que, com o objetivo de conhecer e avaliar aspectos qualitativos, tais como institucionalização, completude, consistência, avaliação e transparência, dos principais indicadores de segurança pública no Estado, incluindo os do programa Estado Presente, o Núcleo de Controle Externo de Avaliação e Monitoramento de Outras Políticas



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaid, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Proc. TC 2.739/2021

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

Públicas Sociais – NOPP, realizou, em 2020, uma fiscalização na modalidade acompanhamento (Proc. TC 1.155/2020). O resultado dos trabalhos encontra-se consignado no Relatório de Acompanhamento 08/2020-2, **Anexo 3.556/2021-9** (evento 107).

6.4 CONCLUSÃO SOBRE O RESULTADO DA ATUAÇÃO GOVERNAMENTAL

A pandemia causada pela Covid-19 acabou por impactar todos os setores econômicos e sociais no ano de 2020.

Nesse sentido, na educação, além de analisar as iniciativas dos gestores educacionais para minimizar os prejuízos decorrentes da ausência de aulas diante da pandemia, o Tribunal de Contas abordou as questões relacionadas à qualidade da infraestrutura física das escolas, as ações coordenadas entre estado e municípios destinadas a promover a universalização do ensino, bem como analisou a adequação da oferta de vagas nas redes públicas de ensino, o que servirá de base para trabalhos e orientações futuras.

Na saúde, conforme consignado nos autos, o impacto da pandemia se mostrou ainda mais evidente, exigindo dos gestores investimentos e esforços para que o sistema de saúde suportasse a grande demanda no ano. Dos 23 indicadores do Sispecto, em pelo menos 14 as metas não foram alcançadas.

Por fim, em relação à política de segurança pública foram destacados os resultados de alguns dos vários indicadores de incidentes na área, que colocam o Espírito Santo em uma situação que requer uma atenção especial por parte do chefe do Poder Executivo estadual.

7 MONITORAMENTO DAS DELIBERAÇÕES PLENÁRIAS ANTERIORES

Esta seção apresenta o resultado do monitoramento das deliberações remanescentes do Parecer Prévio TC 52/2018 – Plenário (proc. TC 4.021/2018) das **contas de 2017**, listadas no **Apêndice 88/2021-1** (evento 91), bem como das deliberações do Parecer Prévio TC



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Proc. TC 2.739/2021

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

72/2020 – Plenário (proc. TC 3.333/2020), relativo às **contas de 2019**, listadas no **Apêndice 89/2021-4** (evento 92).

7.1 CONTAS DE 2017

Da análise do monitoramento das deliberações remanescentes do Parecer Prévio TC 52/2018 – Plenário (contas de 2017), restou consignado:

- Neste relatório, no **Apêndice 90/2021-7** (evento 93): cumprimento da determinação do item **1.2.2**;
- No **Relatório de Monitoramento 5/2021** (proc. TC 754/2021): sugestão para definição de novo prazo para monitoramento da determinação do item **1.2.1**, no exercício de 2022;
- No **Relatório de Monitoramento 10/2021** (proc. TC 756/2021): a sugestão inicial para tornar sem efeito a determinação do item **1.2.3**, por se tratar do mesmo conteúdo da deliberação disposta no item 1.2.4 (Parecer Prévio TC 72/2020), resultou posteriormente na decisão para monitoramento no exercício de 2022 (**Decisão TC 2.020/2021-5 Plenário**, de 08/07/2021, item 1.1.3); e definição de novo prazo para monitoramento da recomendação do item **1.2.4**, no exercício de 2021 (conforme item 3.2, da Manifestação Técnica 1.058/2021).

Registra-se que o item 1.2.4 do Parecer Prévio TC 52/2018 – Plenário, originariamente era uma determinação que foi convertida em recomendação por meio do Acórdão TC-1.546/2020 – Plenário, de 3/12/2020 (item 1.8), quando da apreciação do relatório de monitoramento encartado nos autos TC 1.304/2019⁸⁵.

⁸⁵ Acórdão 1.546/2020: item 1.8. Considerando as constatações constantes no item 3.2, RECOMENDAR ao IPAJM e à Seger, na próxima avaliação atuarial, que adequem as premissas atuariais adotadas pelo Fundo Previdenciário com as políticas de reposição de pessoal, atendendo o disposto nos arts. 5º e 7º, §2º, da Portaria MPS 403/2008, e o Princípio do Equilíbrio Financeiro e Atuarial estampado na CF/88 e na LRF (subseção 5.5.2.3 do Relatório Técnico 00116/2018-8);



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaid, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913


**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Proc. TC 2.739/2021

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

Quadro 1 – Resultado do monitoramento das deliberações remanescentes do Parecer Prévio TC 52/2018 – Plenário (contas 2017)

| Deliberação do Parecer Prévio TC 52/2018 – Plenário, contas de 2017 (proc. TC 4.021/2018) | Resultado | Referência (proc. ou Apêndices) |
|--|---|--|
| 1.2.1 - determinação | Monitorar no exercício de 2022 | TC 754/2021 |
| 1.2.2 - determinação | Cumpriu | Apêndice 90/2021-7 (evento 93) |
| 1.2.3 - determinação | Monitorar no exercício de 2022** | TC 756/2021 |
| 1.2.4 – recomendação* | Monitorar no exercício de 2021 | TC 756/2021 |

Fontes: Relatório de Monitoramento 5/2021 (proc. TC 754/2021), Relatório de Monitoramento 10/2021 e Manifestação Técnica 1.058/2021 (proc. TC 756/2021).

* Nota 1: **Determinação** convertida em **recomendação** (Acórdão TC-1.546/2020 – Plenário, nos autos TC 1.304/2019);

**Nota 2: Item 1.2.3, determinação a ser monitorada em 2022, conforme Decisão TC 2.020/2021-5, de 08/07/2021, acostada ao proc. TC 756/2021.

7.2 CONTAS DE 2019

Da análise do monitoramento das deliberações do Parecer Prévio TC 72/2020 – Plenário (contas de 2019), restou consignado:

- Neste relatório, nos **Apêndice 91/2021-1** (evento 94), **Apêndice 92/2021-6** (evento 95) e **Apêndice 93/2021-1** (evento 96): cumprimento integral das recomendações dos itens 1.3.4 e 1.9; cumprimento parcial das recomendações dos itens 1.3.1, 1.3.5 e 1.3.6, com sugestão para o encerramento do monitoramento, tendo em vista à proposição de nova recomendação; e por fim, descumprimento das recomendações dos itens 1.3.2 e 1.3.3;
- **No Relatório de Monitoramento 10/2021 (proc. 756/2021)**: suspensão das determinações dos itens 1.2.2, 1.2.3, 1.2.4, 1.2.5, 1.2.6, devido à interposição de recurso, conforme proc. TC 4.645/2020; e sugestão para definição de novos prazos para cumprimento das deliberações 1.2.1 e 1.3.7 (no exercício de 2021) e 1.3.8 (no exercício de 2022);

O [Quadro 2](#) a seguir mostra o resultado do monitoramento das deliberações do Parecer Prévio TC 72/2020 – Plenário (contas de 2019), com base nas análises acima.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913


**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Proc. TC 2.739/2021

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

Quadro 2 - Resultado do monitoramento das deliberações do Parecer Prévio TC 72/2020 – Plenário (contas 2019)

| Deliberação do Parecer Prévio TC 72/2020 – Plenário, contas de 2019 (proc. TC 3.333/2020) | Resultado | Referência (proc. ou Apêndices) |
|---|---|---------------------------------------|
| 1.2.1 – determinação | Monitorar no exercício de 2021 | TC 756/2021 |
| 1.2.2 - determinação | Suspenso devido ao recurso TC 4645/2020 | TC 756/2021 |
| 1.2.3 - determinação | | |
| 1.2.4 - determinação | | |
| 1.2.5 - determinação | | |
| 1.2.6 - determinação | | |
| 1.3.1 - recomendação | Cumpriu parcialmente em 2020 - encerrar monitoramento | Apêndice 93/2021-1 (evento 96) |
| 1.3.2 - recomendação | Não cumpriu | Apêndice 91/2021-1 (evento 94) |
| 1.3.3 - recomendação | Não cumpriu | Apêndice 91/2021-1 (evento 94) |
| 1.3.4 - recomendação | Cumpriu | Apêndice 93/2021-1 (evento 96) |
| 1.3.5 - recomendação | Cumpriu parcialmente em 2020 - encerrar monitoramento | Apêndice 93/2021-1 (evento 96) |
| 1.3.6 - recomendação | Cumpriu parcialmente em 2020 - encerrar monitoramento | Apêndice 93/2021-1 (evento 96) |
| 1.3.7 - recomendação | Monitorar no exercício de 2021 | TC 756/2021 |
| 1.3.8 - recomendação | Monitorar no exercício de 2022 | TC 756/2021 |
| 1.9 - recomendação | Cumpriu | Apêndice 92/2021-6 (evento 95) |

Fonte: Relatório de Monitoramento 10/2021 (proc. TC 756/2021) e registros feitos: **Apêndice 91/2021-1** (evento 94), **Apêndice 92/2021-6** (evento 95) e **Apêndice 93/2021-1** (evento 96) deste relatório de Contas.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



7.3 CONCLUSÃO SOBRE O MONITORAMENTO DAS DELIBERAÇÕES

Diante da análise do monitoramento realizada, conclui-se por:

- Deixar para um momento posterior o monitoramento das seguintes deliberações do Parecer Prévio TC 52/2018 – Plenário, contas de 2017: **1.2.1** e **1.2.3** (monitorar no exercício de 2022) e **1.2.4** (monitorar no exercício de 2021);
- Considerar cumprida e finalizada, nos termos da Resolução TC 278/2014, a deliberação disposta no item **1.2.2** do Parecer Prévio TC 52/2018 – Plenário, contas de 2017;
- Considera suspensas as determinações dos itens **1.2.2**, **1.2.3**, **1.2.4**, **1.2.5**, **1.2.6**, do Parecer Prévio TC 72/2020 – Plenário, contas de 2019, devido à interposição de recurso, conforme proc. TC 4.645/2020;
- Deixar para um momento posterior o monitoramento das seguintes deliberações do Parecer Prévio TC 72/2020 – Plenário, contas de 2019: **1.2.1** e **1.3.7** (monitorar no exercício de 2021), e **1.3.8** (monitorar no exercício de 2022);
- Considerar cumpridas e finalizadas, nos termos da Resolução TC 278/2014, as deliberações dispostas nos itens **1.3.4** e **1.9** do Parecer Prévio TC 72/2020 – Plenário, contas de 2019, tendo como finalizados os monitoramentos desses pontos;
- Considerar cumpridas parcialmente e finalizadas as deliberações **1.3.1**, **1.3.5** e **1.3.6** constantes do Parecer Prévio TC 72/2020 – Plenário (proc. TC 3.333/2020), tendo em vista à proposição de novas recomendações no âmbito do proc. TC 4.240/2020;
- Considerar finalizadas as deliberações **1.3.2** e **1.3.3**, constantes do Parecer Prévio TC 72/2020 – Plenário (proc. TC 3.333/2020), apesar de não cumpridas, por serem deliberações (recomendações) sem prazo fixo para adoção de medidas saneadoras e que não obrigam o gestor.





TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

Proc. TC 2.739/2021

Os novos encaminhamentos quanto às demonstrações contábeis, previdência e outros, encontram-se na [seção 11](#) desta instrução conclusiva.

8 FISCALIZAÇÕES EM DESTAQUE

8.1 OBRAS PARALISADAS

A retomada dos investimentos públicos e privados tem sido uma das maiores demandas contemporâneas na economia brasileira. Entretanto, sabemos que para a realização de novos investimentos é preciso resguardar, na forma do art. 45 da LRF, suficiente custeio para as obras já em andamento e para a conservação do patrimônio público.

Nesse cenário, o TCEES para subsidiar a proposição de soluções para uma possível retomada dos investimentos realizou levantamento com o objetivo de conhecer o real universo de obras paralisadas no estado do Espírito Santo, até outubro de 2020, identificando a quantidade, valores envolvidos, tipos de obras e causas das paralisações, conforme se verifica no **Relatório de Levantamento 9/2020-7** (proc. TC 707/2020)⁸⁶.

Foram identificadas **290** obras paralisadas no estado do Espírito Santo, perfazendo um total de **R\$ 1.254.694.908,97**, preços da época da contratação, sendo **67** sob a responsabilidade do Poder Executivo estadual, **quatro** do MPES e **219** do Poder Executivo municipal.

Tabela 35 - Obras paralisadas no Espírito Santo

| Jurisdicionados | Quantidade de obras paralisadas | % | Valor contratado (R\$) | % | Valor medido (R\$) | % |
|---------------------|---------------------------------|----------------|-------------------------|----------------|-----------------------|----------------|
| Executivo Estadual | 67 | 23,10% | 808.329.066,23 | 64,42% | 375.214.090,99 | 63,34% |
| Ministério Público | 4 | 1,38% | 1.978.843,10 | 0,16% | 692.995,22 | 0,12% |
| Executivo Municipal | 219 | 75,52% | 444.386.999,64 | 35,42% | 216.458.607,80 | 36,54% |
| Total | 290 | 100,00% | 1.254.694.908,97 | 100,00% | 592.365.694,01 | 100,00% |

Fonte: Relatório de Levantamento 9/2020-7 (proc. TC 707/2020)

⁸⁶ **Relatório de Levantamento 9/2020-7. proc. TC 707/2020.** Tabela 6 - Quantidade e valor das obras paralisadas pelos órgãos Poder Executivo estadual e MPES – out/2020. Disponível em: tcees.tc.br



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaid, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913


**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Proc. TC 2.739/2021

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

Sob a responsabilidade do Poder Executivo estadual, conforme mencionado, foram identificadas **67** obras paralisadas, no montante contratado, a preços iniciais, de **R\$ 808.329,066,23**, equivalente a **64,42%** do total das contratações relativas a obras paralisadas.

Tabela 36 - Obras paralisadas - Poder Executivo estadual
Valores em reais

| Obras contratadas na gestão | Quantidade de obras | | | | Valor contratado (preço inicial) | | |
|-----------------------------|---------------------|----------|-----------|-----------|----------------------------------|-----------------------|-----------------------|
| | Educação | Saúde | Outros | Total | Recursos próprios | Recursos externos | Total |
| 2019 - 2022 | - | - | 5 | 5 | 8.892.135,68 | 2.885.000,00 | 11.777.135,68 |
| 2015 - 2018 | 2 | - | 15 | 17 | 19.659.202,30 | 93.618.456,43 | 113.277.658,73 |
| 2011 -2014 | 3 | - | 40 | 43 | 558.354.401,96 | 45.821.318,03 | 604.175.719,99 |
| 2007 -2010 | 1 | - | 1 | 2 | 79.098.551,83 | - | 79.098.551,83 |
| Total | 6 | - | 61 | 67 | 666.004.291,77 | 142.324.774,46 | 808.329.066,23 |

Fonte: Relatório de Levantamento 9/2020-7 e Apêndice 00171/2020-9 (proc. TC 707/2020).

Observa-se que são obras contratadas, em sua maioria, em anos anteriores ao exercício sob análise, sendo **seis** relacionadas diretamente à educação e **61** relativas a outros equipamentos públicos.

Registram os autos que já foram aplicados nas obras em destaque, recursos públicos próprios e externos (como convênios e financiamentos) da ordem de **R\$ 375.214.090,99**, valor medido, e que há planejamento para a retomada de **45** obras⁸⁷.

⁸⁷ Relatório de Levantamento 9/2020-7 e apêndice 00171/2020-9 do proc. TC 707/2020. Tabela 15 - Indicação quanto ao planejamento para a retomada da execução das obras paralisadas, por órgão, quantidade e valor contratado a preços iniciais, segundo Executivo estadual e MPES.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

Proc. TC 2.739/2021

Nesse sentido, cabe alertar o chefe do Poder Executivo do estado do Espírito Santo e os responsáveis pela Semobi e o DER-ES, para a importância do pleno cumprimento do disposto no artigo 45, da LRF, para que o início de novas obras não prejudique a continuidade daquelas já iniciadas, e caso a execução ultrapasse um exercício financeiro, observe que não poderá iniciá-las sem prévia inclusão no PPA, ou sem lei que autorize a inclusão, conforme estabelece o art. 167, § 1º, da CF.

8.2 TRANSPARÊNCIA PÚBLICA

A transparência na gestão pública é um importante mecanismo de controle social, uma vez que possibilita ao cidadão verificar como os recursos públicos estão sendo utilizados.

Nesse sentido o TCEES realizou fiscalização no exercício de 2020 para conhecer e avaliar a transparência ativa e os portais de transparência das prefeituras e câmaras municipais, Assembleia Legislativa, Governo do Estado, Tribunal de Contas, Tribunal de Justiça e Ministério Público do Estado do Espírito Santo, cujo resultado encontra-se registrado no **Relatório de Levantamento 1/2021-9** (TC 4.847/2020).

Com o objetivo de subsidiar a análise das contas do governador apresenta-se neste tópico um extrato do panorama da transparência ativa no âmbito estadual, em especial no **Governo do Estado do Espírito Santo**, que alcançou em 2020, **desempenho de 80,98%** segundo metodologia adotada pelo TCEES.

Tabela 37 - Desempenho das instituições estaduais

| INSTITUIÇÃO | NOTA |
|--|---------------|
| Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo | 86,97% |
| Governo do Estado do Espírito Santo | 80,98% |
| Assembleia Legislativa | 72,07% |
| Tribunal de Justiça | 60,57% |
| Ministério Público do ES | 54,13% |

Fonte: **Relatório de Levantamento 1/2021-9** (proc. TC 4.847/2020).

Nota: na avaliação das instituições estaduais, os indicadores não foram uniformemente aplicados a todos, considerando as diferenças funcionais existentes entre eles.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaid, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Proc. TC 2.739/2021

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

Na avaliação por nível de atendimento, o **Governo Estadual** apresentou atendimento da ordem de **87,50%**, em relação aos “Requisitos Funcionais” (funcionalidade e atualizações de dados), e **78,24%**, no que tange ao “Conteúdo” (publicação de informações relacionadas à própria gestão pública: licitações e contratos, pessoal, gestão fiscal, despesas, informações individuais e gerais, dentre outras), conforme [Gráfico 71](#):

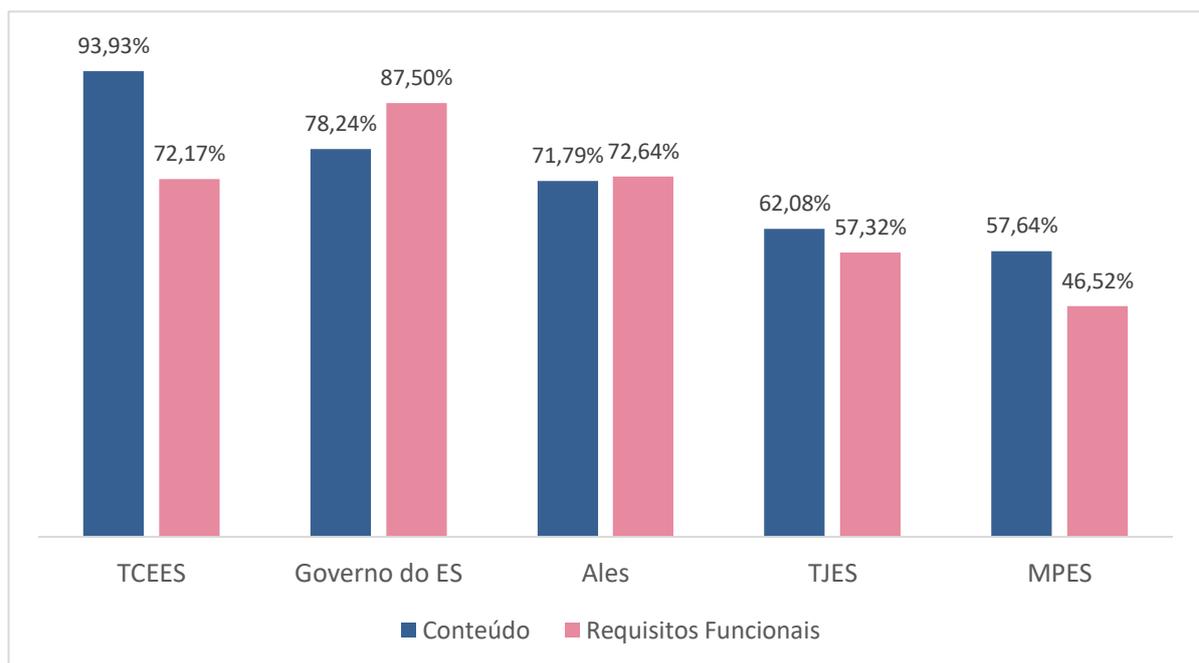


Gráfico 70: Atendimento por nível na esfera estadual

Fonte: Gráfico 4 do **Relatório de Levantamento 1/2021-9** (TC 4.847/2020)⁸⁸.

Na avaliação por “tipo de informação” no âmbito do **Governo do Estado**, o levantamento demonstrou que há itens que carecem de melhorias, como por exemplo as informações relativas aos tipos “Direitos do Usuário”, “Aspectos Gerais”; e outros itens específicos. E, por outro lado, ressaltou pontos positivos, como por exemplo os relacionados à divulgação de informações relativas a procedimentos licitatórios e contratos celebrados, onde alcançou um grau de **atendimento de 95,00%**, apresentado no [Gráfico 72](#).

⁸⁸ Disponível em: tcees.tc.br



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaziz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Proc. TC 2.739/2021

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

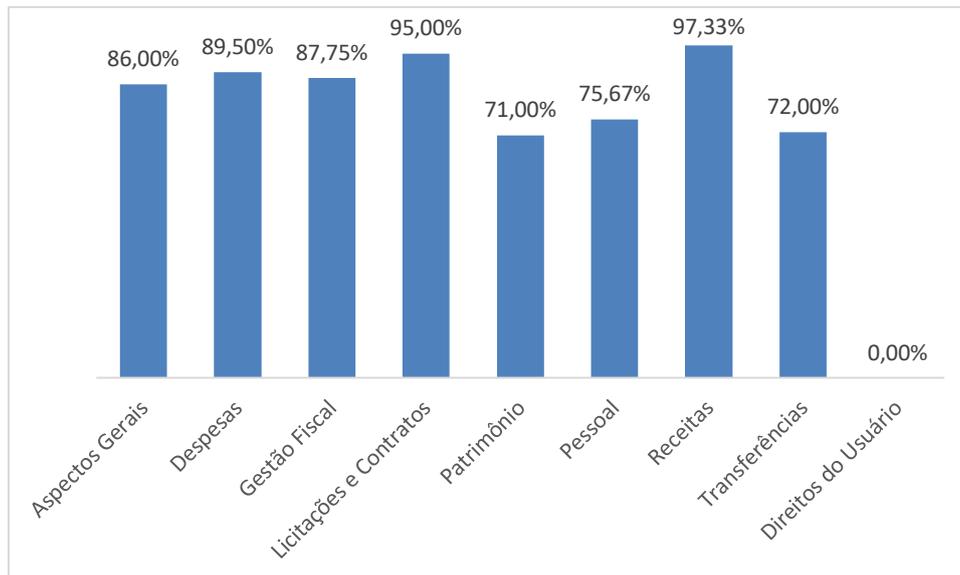


Gráfico 71: Atendimento por tipo de informação no Governo do Estado

Fonte: Tabela 27 do **Relatório de Levantamento 1/2021-9** (TC 4.847/2020).

Nota: conforme metodologia adotada, o tipo de informação “Direitos do Usuário” não pontuou.

Assim, restou consignado que embora existam pontos a serem melhorados, em termos gerais a transparência ativa no Governo do Estado apresenta desempenho superior à maioria dos órgãos estaduais, segundo avaliação do TCEES.

8.3 CONCLUSÃO SOBRE AS FISCALIZAÇÕES EM DESTAQUE

Para subsidiar a apreciação das contas do governador 2020, destacou-se nesta seção, o resultado das fiscalizações relativas a obras paralisadas e transparência pública.

Identificadas diversas obras paralisadas no âmbito do estado, restou consignado nestes autos proposta para emissão de alerta ao chefe do Poder Executivo estadual e aos órgãos responsáveis. Em relação à transparência pública, restou consignado que embora existam pontos a serem melhorados, em termos gerais a transparência ativa no Governo do Estado apresenta desempenho superior à maioria dos órgãos estaduais.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

Proc. TC 2.739/2021

9 ANÁLISE DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA

No exercício de suas atribuições, a Área Técnica procedeu à elaboração do **Relatório Técnico 226/2021**, sugerindo oitiva em relação aos apontamentos contidos nas subseções [4.3.4.1](#) e [4.3.15](#), diante de possíveis reflexos em relação ao opinamento desta Corte, nos termos do art. 114, parágrafo único, do RITCEES, aprovado pela Resolução TC 261, de 4 de junho de 2013.

Por meio da **Decisão n. 2.160/2021-2**, o Plenário desta Corte de Contas determinou a citação do Sr. José Renato Casagrande para se manifestar sobre os pontos supracitados, bem como suspendeu o prazo para emissão de parecer prévio até a prestação das informações.

A citação se deu por meio do Termo de Citação 394/2021-3, certidão 2.625/2021-4 (evento 114), com termo de juntada em 22/07/2021. As **razões de justificativa** (evento 116), por sua vez, foram apresentadas no dia 24/08/2021. Após, os autos vieram ao NCContas para análise e emissão de instrução técnica conclusiva.

A seguir, os **principais pontos da análise**, com peça completa encartada nos autos **Apêndice 116/2021-8** (evento 121).

9.1 DA ADMISSIBILIDADE DA OITIVA DO GOVERNADOR

A respeito da oitiva do Governador no processo de prestação de contas, assim dispõe o art. 114, parágrafo único, do Regimento Interno desta Corte de Contas:

Art. 114. [...]

Parágrafo único. Havendo indício de irregularidade que possam ensejar a emissão de parecer prévio pela rejeição das contas, o Plenário poderá determinar a **oitiva do Governador** ou de seu antecessor, para manifestação no **prazo improrrogável de até trinta dias**, suspendendo-se o prazo para emissão do parecer prévio até a prestação das informações. (Redação dada pela Emenda Regimental nº 011, de 19.12.2019). (g.n.)

Sobre a contagem dos prazos, o art. 362 do referido ato normativo assim estabelece:



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaid, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Proc. TC 2.739/2021

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

Art. 362. Os prazos processuais referidos neste Regimento são peremptórios e contam-se, independente da ordem sequencial, a partir da data: (Redação dada pela Emenda Regimental nº 010, de 26.3.2019).

I - da juntada aos autos do aviso de recebimento ou da certidão de cumprimento da citação, da comunicação de diligência ou da notificação;

[...]

Nesses termos, tendo ocorrido a juntada aos autos da certidão de cumprimento da citação em **28/07/2021**, o prazo para cumprimento do **Termo de Citação n. 394/2021-3** expirou em **27/08/2021**, conforme **Despacho 34921/2021-1** da Secretaria Geral das Sessões. A resposta do Sr. José Renato Casagrande se deu **24/08/2021**, mostrando-se **tempestiva**.

Cumprido destacar que a manifestação foi subscrita pelo Procurador Geral do Estado, Sr. Jasson Hibner Amaral, representando o Governador nos autos. A respeito da possibilidade de procuradores públicos representarem agentes políticos em processos de controle externo, este Tribunal assim decidiu no bojo do Proc. 10.343/2016-1⁸⁹:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, DECIDEM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator, em:

1. **Reconhecer a capacidade postulatória da Procuradoria-Geral da Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo para defesa dos seus agentes pela prática dos atos em defesa do interesse público**, dando-se prosseguimento ao feito; [...]

Nos termos definidos no referido processo, a vedação de procuradores públicos atuarem na defesa de agentes políticos se dá somente quando se tratar de interesses pessoais destes. Havendo defesa do interesse público, torna-se possível tal representação.

No presente caso, onde se tem a Prestação de Contas do Governador, processo vocacionado a analisar a gestão fiscal do Estado do Espírito Santo, dentre outras questões, verificou-se o descumprimento da aplicação do mínimo exigido pelo art. 212, caput, da Constituição Federal, em manutenção do ensino.

⁸⁹ Decisão 195/2020, Plenário, Relator Rodrigo Flávio Farias Chamoun, 04/02/2020.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaid, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913

**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Proc. TC 2.739/2021

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

O pano de fundo, contudo, conforme se verifica na [subseção 4.3.4.1](#) do Relatório Técnico 226/2021 e da presente instrução, refere-se à declaração de inconstitucionalidade pelo STF na **ADI 5691/ES** de dispositivos da **Resolução 238/2012 deste Tribunal**, que determinava o cômputo, como efetiva despesa com manutenção e desenvolvimento de ensino (MDE), da contribuição complementar destinada a cobrir o déficit do regime próprio de previdência de inativos e pensionistas oriundos da educação.

Ora, o debate gira em torno, então, de questões afetas ao **interesse público**, pois diz respeito a critérios para o cumprimento de limites constitucionais a partir de uma decisão de inconstitucionalidade. Nesse sentido, considera-se que há capacidade postulatória para que o Procurador Geral do Estado represente o Governador nestes autos.

Nesses termos, conclui-se que a oitiva do Governador deve ser recebida, considerando que foram atendidos seus requisitos essenciais.

Passa-se, doravante, à **análise de mérito**.

A descrição completa dos fatos e da resposta aos apontamentos das [subseções 4.3.4.1 e 4.3.15](#) do relatório técnico, encontra-se na peça que analisa as razões de justificativa - **Apêndice 116/2021-8** (evento 121).

9.2 DA ANÁLISE

Com efeito, apontou o Relatório Técnico 226/2021, em sua [subseção 4.3.4.1](#), o descumprimento pelo Estado do Espírito Santo do disposto no art. 212, *caput*, da CF, que assim estabelece:

Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios **vinte e cinco por cento**, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na **manutenção e desenvolvimento do ensino**. (g.n.)

[...]

Naquela peça, verificou que o Governo do Estado aplicou na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, no exercício de 2020, o valor de **R\$ 2.287.275.944,20**,



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaid, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913

**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

Proc. TC 2.739/2021

equivalente a **19,46%** dos recursos provenientes da receita resultante de impostos compreendidas as receitas de transferências constitucionais, deixando de aplicar o valor de **R\$ 650.528.117,68**, equivalente a **5,54%** da mesma base de cálculo, não cumprindo portanto o limite mínimo de 25% previsto no art. 212, caput, da Constituição Federal.

Reconhece o referido Relatório Técnico que o descumprimento do limite decorreu da declaração de inconstitucionalidade do art. 21, §§ 4º e 5º, da Resolução TC 238/2012, e, por arrastamento, do art. 17, §§ 2º e 4º, da Resolução TC 195, de 20 de abril de 2004, feita pelo Supremo Tribunal Federal no bojo da **ADI n. 5691/ES**.

Tais dispositivos previam o cômputo das despesas com contribuição complementar destinadas a cobrir o déficit financeiro do RPPS, relativas a aposentados e pensionistas da Educação, no limite de 25% da Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

Sem o cômputo da despesa com repasse de contribuição complementar para cobertura de déficit financeiro do RPPS relativo aos servidores da educação – que, em 2020, alcançou a cifra de R\$ 878.163.510,21 – o gasto estatal em MDE decaiu de 26,98 para 19,46% dos recursos provenientes da receita líquida de impostos (RLI), resultando, pois, em descumprimento do mínimo constitucional (art. 212 da CF).

Agravando a situação, a divulgação do Acórdão da ADI 5691/ES se deu no dia **16/10/2020**, sendo publicado em **19/10/2020** (Diário da Justiça Eletrônico do STF nº 252), nada mencionando sobre uma eventual modulação de efeitos a fim de preservar a situação jurídica para os exercícios pretéritos e em curso. Nesse viés, restou a conclusão de que a declaração de inconstitucionalidade se deu com eficácia retroativa (*ex tunc*), regra geral para a decisão de mérito nesse tipo de ação.

Nesse sentido, argumentou a Procuradoria-Geral do Estado que, tendo tal decisão ocorrido no fim do exercício de 2020, o Governo do Estado do Espírito Santo teria apenas 2 meses para aplicar o montante de R\$ 650.528.117,68, a fim de alcançar o mínimo



+55 27 3334-7600

www.tcees.tc.br

@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913

**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Proc. TC 2.739/2021

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

exigido pela CF em MDE. Alegou, então, impossibilidades no campo fático para remanejamento de tais recursos.

Ressaltou, ainda, que a utilização das despesas com contribuição complementar para cobrir o déficit financeiro do RPPS, relativas a aposentados e pensionistas da Educação, no cômputo do limite constitucional era uma orientação do próprio Tribunal de Contas, por meio da Resolução TC n. 238/2012. Ou seja, o Estado Espírito Santo estaria sendo penalizado por seguir algo que esta Corte fixou.

Noutro caminho, em **26/10/2020**, foram interpostos Embargos de Declaração, com pedido de efeitos infringentes (ADI 5691/ES – Petição 89871/202038), assinado pelos Exm^{os} Governador do Estado, Conselheiro Presidente do TCEES, Procurador-Geral do Estado e Procurador-Chefe do Centro de Estudos e Informações Jurídicas, requerendo, em síntese, a extinção do feito sem julgamento de mérito, alegando perda de objeto da demanda.

No relatório do Acórdão que julgou os Embargos, assim está disposto sobre o objeto da demanda:

1. Trata-se de embargos de declaração interpostos pelo Governador do Estado do Espírito Santo e pelo Presidente do Tribunal de Contas do Estado em face de acórdão proferido por este Plenário, no qual, por unanimidade, fora julgada procedente a ação direta para declarar a inconstitucionalidade do art. 21, §§ 4º e 5º, da Resolução n. 238/2012 do TCE/ES e, por arrastamento, do art. 17, §§ 2º e 4º, da Resolução n. 195/2004 do TCE/ES.

2. O julgamento colegiado do Plenário deste Supremo Tribunal Federal ocorreu em 05.10.2020, com publicação do acórdão no DJ em 19.10.2020.

3. Os embargantes argumentam omissão no acórdão. Justificam que informaram no processo, em momento anterior à sessão de julgamento (petição n. 77387/2020, protocolada em 21.09.2020), que **os dispositivos impugnados na ação direta foram expressamente revogados pela Instrução Normativa n. 64, de 18 de setembro de 2020**, do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo. Considerada a perda superveniente do objeto da demanda constitucional, requereram a **extinção do feito sem resolução do mérito**. Nesse contexto, sustentam que a alegação de perda superveniente de objeto não fora analisada. Quanto ao ponto, explicitam que a revogação da Resolução 238/2012 do TCE/ES não teve a finalidade de frustrar a jurisdição constitucional, na medida em que **foi**



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaid, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

Proc. TC 2.739/2021

o resultado das alterações normativas exigidas pela Emenda Constitucional n. 108, de 2020, publicada em 26.08.2020⁹⁰.

Como se depreende do excerto acima, os embargos de declaração tiveram como objeto a omissão daquela Corte em analisar um pedido de extinção do feito sem resolução do mérito, por conta da revogação dos dispositivos da **Resolução TC n. 238/2012** pela **Instrução Normativa n. 64, de 18 de setembro de 2020**. Este instrumento foi motivado pela promulgação da **Emenda Constitucional (EC) n. 108, de 26/08/2020** que, dentre outras questões, vedou o uso dos recursos referidos no art. 212, *caput* para pagamento de aposentadorias e de pensões (art. 212, § 7º, CF).

Por sua vez, o entendimento do STF na ADI 5691/ES de que o Tribunal de Contas, ao admitir o cômputo de gastos com inativos e pensionistas da educação nos gastos com MDE na Resolução TC n. 238/2012, agiu em desconformidade com a Constituição Federal, considerou que o Estado exerceu competência privativa da União para legislar sobre o assunto.

Ora, se assim o foi, qual o efeito prático desses embargos na ADI 5691/ES? É que, sendo extinta a ação sem resolução de mérito, estariam preservados os efeitos da Resolução TC n. 238/2012 até 31/12/2020, já que a IN TC 64/2020 trouxe cláusula prevendo que seus efeitos financeiros seriam produzidos a partir de **01/01/2021**.

Restaria resolvida, então, a questão da ausência de modulação de efeitos na ADI 5691/ES, impedindo que as situações consolidadas sob o manto dos dispositivos impugnados da Resolução TC n. 238/2021 fossem atingidas pela declaração de inconstitucionalidade.

Nada obstante, o Plenário do STF, no julgamento dos embargos, não acolheu o pedido de extinção da ação por perda superveniente do objeto, uma vez que tal, para acontecer, necessitava ter sido protocolado antes de o processo ser colocado em pauta para julgamento, o que não ocorreu. Nesses termos, a Suprema Corte apenas acolheu os

⁹⁰ STF, ADI 5691/ES ED, Plenário, Rel. Min. Rosa Weber, 04/12/2020 a 14/12/2020.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaid, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Proc. TC 2.739/2021

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

embargos, sem efeitos infringentes, para prestar esclarecimentos, conforme se observa abaixo:

8. Dessas premissas, verifico presente circunstância apta a afastar a prejudicialidade da ação, por perda superveniente de objeto, na medida em que a liberação do processo para o Plenário Virtual no dia **16.9.2020** e sua inclusão na lista de julgamento 382-2020 agendada para o dia **25.9.2020**, foi anterior à publicação da **Instrução Normativa n. 64, de 18 de setembro de 2020**, que revogou os §§ 4º e 5º do art. 21 da Resolução TC 238/2012, e ao protocolo da petição. [grifo nosso]

Acrescento que **a revogação do ato normativo ora impugnado não explicitou regra acerca dos efeitos produzidos pela norma no seu período de vigência. Garantiu-se apenas a mudança do ordenamento jurídico para as situações futuras, fato jurídico que implica diversos desdobramentos de atos inconstitucionais pretéritos.**

Ou seja, o caso em análise incide na hipótese de derrotabilidade da norma do precedente sobre perda superveniente de objeto, na medida em o feito foi liberado para julgamento antes da revogação **e os reflexos do ato normativo estão em curso sem disciplina.** A razão subjacente da alegação de omissão, na verdade, é **afastar a eficácia temporal retroativa dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade.**

9. Cumpre registrar que a questão constitucional controversa foi objeto debatida e decidida pelo Plenário desta Suprema Corte, oportunidade em que definidos precedentes no sentido da **inconstitucionalidade da inclusão de encargos relativos a inativos da educação na categoria de despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, por vício formal e material.** Nesse sentido os julgamentos das ADI 3.669, ADI 4.720, ADI 2.501, ADI 1.399, ACO 2.799 e ADI 5.719.

10. Esse quadro normativo resultado da revogação do ato normativo, em momento posterior a sua liberação para julgamento, e considerado os precedentes acerca da matéria, justificam o afastamento da prejudicialidade da ação por perda superveniente de objeto.

11. Ante o exposto, acolho os embargos de declaração, sem efeitos infringentes, apenas para prestar esclarecimentos⁹¹.

Conforme se verificou acima, ao manter o julgamento da ADI 5160/ES sem modificações, objetivou-se revisar as relações jurídicas que foram regidas pela Resolução n. 238/2012, invalidando os termos trazidos pelo art. 21, §§ 4º e 5º.

Tal entendimento traria como consequência não somente o que se analisa no bojo do presente processo, mas também a revisão de todos os processos de contas posteriores à

⁹¹ *Idem.*



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Proc. TC 2.739/2021

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

edição do referido normativo que consideraram os arts. 21, §§ 4º e 5º para definir a metodologia de cálculo do MDE. Considerar a eficácia retroativa sem reservas é admitir isso.

Vale destacar que o processo de controle abstrato de normas perante o STF não cuida dessas questões, haja vista que a análise de compatibilidade do ato normativo com a Constituição se dá em tese. Os casos concretos precisam ser resolvidos no bojo dos processos respectivos.

Isso porque, nas ADI's, o STF atua como legislador negativo, apenas retirando do mundo jurídico a norma eivada de vício. É nos processos específicos onde a repercussão de tais efeitos será analisada, levando em consideração os demais princípios que regem o processo.

Nesse sentido, cabe razão à Procuradoria-Geral do Estado quando diz que se deve levar em consideração o disposto no art. 22, da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro, que assim estabelece:

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

[...]

A referida lei traz balizas que devem ser consideradas na resolução de casos concretos, sempre que a interpretação de uma norma (ou dos reflexos da retirada dela) impuser ao gestor dificuldades reais e obstáculos, de forma tal que não seria razoável exigir-lhe outro comportamento diferente daquele adotado no caso em análise.

E no presente caso, soa desarrozoado considerar que o Estado precisaria se adaptar em apenas 2 meses para aplicar mais de R\$ 600 milhões em MDE, mormente porque até então apenas vinha cumprindo o disposto em ato normativo desta Corte de Contas (Resolução TC n. 238/2012). Resta bem caracterizada, portanto, a boa fé do agente na conduta adotada até então.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaid, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

Proc. TC 2.739/2021

Exatamente por considerar essa questão é que o Presidente deste Tribunal, juntamente com representantes dos outros Poderes, ingressou com Embargos de Declaração na ADI 5691/ES, a fim de evitar tais reflexos negativos nas Contas de Governo do exercício de 2020. Embora houvesse razão de ser no pedido de extinção do processo sem resolução de mérito por perda superveniente do objeto, ele não foi acolhido apenas por questões formais (não foi apresentado antes de o processo ser pautado para julgamento no STF).

Resta claro, então, que houve o reconhecimento implícito de que o julgamento de inconstitucionalidade com eficácia retroativa traria dificuldades práticas de difícil resolução, impondo ao Governo do Estado um ônus, sem que tenha lhe dado causa.

Vale destacar que a interferência da realidade no juízo de contas levou o Tribunal de Contas do Mato Grosso a editar a Resolução de Consulta n. 6/2021, considerando os efeitos da pandemia de coronavírus na apuração dos limites constitucionais de MDE:



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Proc. TC 2.739/2021

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

| | |
|-----------------------------|--|
| Processo nº | 26.392-3/2020 |
| Interessada | ASSOCIAÇÃO MATOGROSSENSE DOS MUNICÍPIOS |
| Assunto | Consulta |
| Relator | Conselheiro DOMINGOS NETO |
| Sessão de Julgamento | 17-8-2021 – Tribunal Pleno (Por Videoconferência) |

RESOLUÇÃO DE CONSULTA Nº 6/2021 – TP

Ementa: ASSOCIAÇÃO MATOGROSSENSE DOS MUNICÍPIOS. CONSULTA. CONHECIMENTO. PANDEMIA DO CORONAVÍRUS (COVID-19). ESTADO DE CALAMIDADE PÚBLICA. MEDIDAS RESTRITIVAS DE ISOLAMENTO SOCIAL. SUSPENSÃO DAS ATIVIDADES PEDAGÓGICAS PRESENCIAIS. ARTIGO 212 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 (CF/88). APLICAÇÃO DO PERCENTUAL MÍNIMO DE 25% NA EDUCAÇÃO PELOS MUNICÍPIOS. OBRIGATORIEDADE.

1) O reconhecimento de estado de calamidade, nos termos do art. 65 da Lei Complementar nº 101/00, não dispensa a aplicação do percentual mínimo da receita em manutenção e desenvolvimento do ensino, fixado no art. 212 da Constituição da República. **2)** No exercício da competência de apreciar as contas prestadas anualmente pelos Chefes do Poder Executivo Municipal, mediante a emissão de parecer prévio, caberá ao TCE/MT considerar os obstáculos e as dificuldades reais enfrentadas pelo gestor, bem como as circunstâncias práticas que impuseram, limitaram ou condicionaram a ação do agente público, no cumprimento do mínimo constitucional em educação.

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo nº **26.392-3/2020**.

O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO, nos termos do artigo 1º, XVII, da Lei Complementar nº 269/2007 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso), e do artigo 29, VIII, da Resolução nº 14/2007 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso), **resolve**, por unanimidade, acompanhando o voto do Relator e de acordo com o Parecer nº 2.2512021 do Ministério Público de Contas: **I) conhecer** a consulta formulada, com base no artigo 232, § 1º, da Resolução nº 14/2007; e, **II) no mérito: a) aprovar** o verbete de Resolução de Consulta e **responder** ao consulente que: **1)** o reconhecimento de estado de calamidade, nos termos do art. 65 da Lei Complementar nº 101/00, não dispensa a aplicação do percentual mínimo da receita em manutenção e desenvolvimento do ensino, fixado no art. 212 da Constituição da República; e, **2)** no exercício da competência de apreciar as contas



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaiç, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

Proc. TC 2.739/2021

prestadas anualmente pelos Chefes do Poder Executivo Municipal, mediante a emissão de parecer prévio, caberá ao TCE/MT considerar os obstáculos e as dificuldades reais enfrentadas pelo gestor, bem como as circunstâncias práticas que impuseram, limitaram ou condicionaram a ação do agente público, no cumprimento do mínimo constitucional em educação; e, **b) informar** ao consulente que, nas contas anuais de governo dos exercícios de 2020 e 2021, a natureza gravíssima da irregularidade referente a não aplicação do percentual mínimo de 25% na manutenção e desenvolvimento do ensino (AA01) será flexibilizada e não conduzirá, por si mesma, à emissão de parecer prévio contrário à aprovação das contas. O inteiro teor desta decisão está disponível no site: www.tce.mt.gov.br.

Participaram do julgamento os Conselheiros GUILHERME ANTONIO MALUF - Presidente, ANTONIO JOAQUIM e JOSÉ CARLOS NOVELLI e os Auditores Substitutos de Conselheiro, *em Substituição*, LUIZ HENRIQUE LIMA (Portaria nº 011/2021) e LUIZ CARLOS PEREIRA (Portaria nº 015/2020).

Presente, representando o Ministério Público de Contas, o Procurador-geral ALISSON CARVALHO DE ALENCAR.

Publique-se.

Sala das Sessões, 17 de agosto de 2021.

(assinaturas digitais disponíveis no endereço eletrônico: www.tce.mt.gov.br)

CONSELHEIRO GUILHERME ANTONIO MALUF
Presidente

CONSELHEIRO DOMINGOS NETO
Relator

ALISSON CARVALHO DE ALENCAR
Procurador-geral de Contas

Observe que o entendimento esboçado na referida Resolução do TCE do Mato Grosso está admitindo a flexibilização do descumprimento do limite previsto no art. 212, da CF, desconsiderando-o para fins de emissão de parecer prévio contrário à aprovação das contas, considerando os obstáculos e as dificuldades reais enfrentadas pelo gestor, bem como as circunstâncias que impuseram, limitaram ou condicionaram a ação do agente público.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913

**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Proc. TC 2.739/2021

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

De fato, considera-se que tal solução seja também a mais adequada para o presente caso, pois homenageia os princípios da boa-fé, da segurança jurídica, da razoabilidade e da proporcionalidade. Admitindo-se que o juízo de inconstitucionalidade proferido na ADI 5691/ES resulta no descumprimento pelo Governo do Estado dos limites previstos no art. 212 da CF, pode esta Corte de Contas, baseado no art. 22 da LINDB, não o levar em consideração excepcionalmente para fins de emissão de parecer prévio contrário à aprovação das contas.

Isto posto, sugere-se que seja acolhida a desconformidade apontada no **Relatório 226/2021**, [subseção 4.3.4.1](#), no sentido de reconhecer que **não foi cumprido** o limite previsto no art. 212, da CF, pelo Governo do Estado do Espírito Santo, referente ao exercício de 2020, em decorrência da declaração de inconstitucionalidade dos §§ 4º e 5º da Resolução TC n. 238/2012 pelo STF na ADI 5691/ES.

Cumpre salientar que, para fins do art. 80 da LC 621/2012 (Lei Orgânica do TCEES), pode esta Corte de Contas considerar os obstáculos e as dificuldades reais enfrentadas pelo gestor, bem como as circunstâncias que impuseram, limitaram ou condicionaram a ação do agente público no descumprimento do art. 212, da CF, em homenagem ao art. 22, da LINDB.

10 OPINIÕES E CONCLUSÃO

A presente instrução técnica conclusiva analisa as contas do governador do exercício de 2020, sob responsabilidade do Senhor Governador José Renato Casagrande, em face da competência do TCEES de exercer o controle externo das contas do chefe do Poder Executivo estadual (art. 71, inciso I, e art. 75 da CFRB; art. 71, inciso I, da CE; art. 1º, inciso II, da LC Estadual 621/2012; e art. 1º, inciso II, da Resolução TC 261/2013 - RITCEES). Servirá para subsidiar o voto do Relator, o parecer do Ministério Público de Contas e a apreciação pelo Plenário (arts. 113 a 118 do RITCEES), essa formalizada em parecer prévio a ser encaminhado à Assembleia Legislativa para julgamento (art. 74 da LC Estadual 621/2012).



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913

**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Proc. TC 2.739/2021

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

As contas prestadas pelo governador à Assembleia Legislativa foram encaminhadas inicialmente a este Tribunal em 10/06/2021 (protocolo TC 13.609/2021) e reencaminhadas em 15/06/2021 (protocolo TC 13.959/2021)⁹², cumprindo os requisitos legais e regulamentares relativos à sua formalização (art. 106, *caput*, do RITCEES), conforme Análise Inicial de Conformidade 1/2021, constante nestes autos (evento 79). As contas abrangeram a totalidade do exercício financeiro de 2020 (art. 105, §1º, do RITCEES) e consistem no Balanço Geral do Estado e nos documentos e informações exigidos em ato normativo desta Corte (art. 105, §3º, do RITCEES), notadamente a [Instrução Normativa TC 68/2020](#).

A seguir, descrevem-se os principais resultados apresentados no **Relatório Técnico 226/2021**, os quais também integram a presente instrução técnica conclusiva

A análise da conjuntura econômica, orçamentária e financeira de 2020 ([seção 2](#)), mostrou que as expectativas iniciais não contemplaram a crise decorrente da pandemia de Covid-19, que afetou profundamente a trajetória esperada para a economia ao longo de 2020. A economia mundial, já enfraquecida em 2019, teve o cenário agravado com a pandemia; e o nível de atividade econômica no Espírito Santo sofreu queda maior que a do Brasil (-4,1%) em 2020, segundo projeções: -5,1%, -4,4% e -4,31%.

Em relação à análise do Balanço Geral do Estado ([seção 3](#)), com base nos procedimentos realizados e nas evidências obtidas na auditoria financeira, concluiu-se que, ressalvado os efeitos dos assuntos tratados na [subseção 3.1.2](#) (Base para a opinião), não há conhecimento de nenhum fato que leve a acreditar que as demonstrações contábeis não representem adequadamente, em todos os seus aspectos relevantes, a situação patrimonial consolidada do Estado em 31/12/2020 e os resultados orçamentário, financeiro e patrimonial consolidados do exercício de 2020.

Na avaliação da conformidade da execução orçamentária e financeira ([seção 4](#)), que abrangeu os instrumentos de planejamento, ficou constatado que todos os programas

⁹² Os arquivos foram reencaminhados pela Ales em função de agrupamentos indevidos de documentos, conforme registros feitos no Despacho 24.917/2021 e Despacho 25.021/2021.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913

**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Proc. TC 2.739/2021

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

executados no orçamento do exercício foram previstos no PPA 2020/2023. A LOA para o exercício financeiro de 2020, inicialmente, estimou a receita em R\$19.749.451.365,00, compreendendo o Orçamento Fiscal e o da Seguridade Social. A previsão inicial foi alterada pela abertura de créditos adicionais no montante de R\$887.231.179,04, tendo como fontes de recursos o excesso de arrecadação, resultando em uma receita atualizada de R\$ 20.636.682.544,04 ([subseção 4.1.1.1](#)). As receitas orçamentárias do Estado realizadas no exercício de 2020 somaram R\$18.760.310.370,91 e as despesas orçamentárias totalizaram R\$ 17.696.916.561,42, sendo observado superávit na execução orçamentária no valor de R\$ 1.063.393.809,49. Desse montante, o valor de R\$ 461.511.772,30 é pertinente ao Fundo Previdenciário, do RPPS. Caso o resultado do Fundo fosse deduzido, o resultado orçamentário consolidado do Estado diminuiria para o montante de R\$ 601.882.037,19 ([subseção 4.1.1.5](#)).

Na Gestão Fiscal ([subseção 4.3](#)), ressalta-se o resultado primário superavitário de R\$ 1.404.462.784,91, com cenário inverso à meta fiscal deficitária de R\$ 646.207.000,00; e resultado nominal superavitário de R\$ 2.189.738.971,74, com cenário inverso à meta fiscal deficitária de R\$ 922.592.000,00 ([subseção 4.3.3](#)).

Aplicação em manutenção e desenvolvimento do ensino no montante de R\$ 2.287.275.944,20, equivalente a 19,46% da receita líquida de impostos e transferências constitucionais, descumprindo a aplicação mínima constitucional de 25% prevista no art. 212, *caput*, da Constituição Federal ([subseção 4.3.4](#)); situação que levou à oitiva do governador ([subseção 4.3.15](#)), e restou mantida após análise da manifestação ([seção 9](#)), porém, com proposta de opimento técnico com ressalva acerca da execução dos orçamentos e conseqüente sugestão de aprovação com ressalva para as contas.

Aplicação em ações e serviços públicos de saúde no montante de R\$ 1.960.548.781,17, equivalente a 16,68% da Receita Líquida de Impostos e Transferências Constitucionais, cumprindo a aplicação mínima constitucional de 12% ([subseção 4.3.5](#)). Despesa total com pessoal do Poder Executivo no montante de R\$ 6.045.015.125,18, equivalente a 38,81%



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913

**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Proc. TC 2.739/2021

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

da RCL (ajustada para cálculo dos limites da despesa com pessoal), cumprindo o limite legal de 49% previsto no art. 20, II, “c”, da LRF ([subseção 4.3.7](#)).

Na gestão previdenciária ([subseção 4.4](#)), destacam-se os efeitos da mudança significativa no sistema previdenciário estadual, com alterações na estrutura do regime próprio, na composição dos fundos previdenciários, nas alíquotas de financiamento, nas regras de concessão de benefícios a civis e a militares e na previdência complementar. As inconsistências na avaliação atuarial foram destacadas na [subseção 4.4.9](#).

A análise dos riscos e ameaças à sustentabilidade fiscal destacou na [subseção 4.5](#): o preço do barril de petróleo, o preço de outras commodities, o desempenho do PIB, os precatórios da trimestralidade, a legislação dos royalties (ADI 4917), o Fundo de Proteção dos Militares, as alterações legislativas previdenciárias sem estudos prévios de seus impactos, o aporte do Poder Judiciário, e por fim, a inobservância da unidade gestora única de previdência.

A [seção 5](#), por força do artigo 5º, inciso II, da EC 106/2020, tratou das autorizações de despesas relacionadas ao enfrentamento da pandemia e de seus efeitos sociais econômicos. Destacou que, entre créditos adicionais e demais alterações orçamentárias, as autorizações de despesas foram da ordem de R\$ 932.851.511,20. Todas em estrita observância aos critérios da Lei 4.320/1964. Para mitigar as dificuldades financeiras decorrentes da pandemia o Estado recebeu auxílios no montante de R\$ 1.392.784.874,06 e executou despesas no valor de R\$ 870.317.891,26 ([subseção 5.1](#)). Efeitos sociais e econômicos foram notados e destacados nas [subseções 5.2](#) (saúde), [5.3](#) (educação), [5.4](#) (impactos no ES-Previdência), e [5.5](#) (impactos na economia). Ressalta-se na saúde, as avaliações feitas pelo TCEES no acompanhamento das medidas adotadas pelo Estado no combate à crise gerada pelo Covid-19 (proc. TC 2.109/2020).

A [seção 6](#) tratou do resultado da atuação governamental sob três enfoques: política educacional ([subseção 6.1](#)), política pública de saúde ([subseção 6.2](#)) e política de segurança pública ([subseção 6.3](#)). Em educação a avaliação feita pelo TCEES na infraestrutura da rede estadual evidenciou desigualdade na oferta da qualidade no ensino.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaziz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913


**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Proc. TC 2.739/2021

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

Recursos pedagógicos tidos como essenciais, como sala de professores, laboratório de informática, biblioteca e recursos audiovisuais não estão presentes na totalidade das escolas, bem como, itens de segurança e saneamento, como estrutura de combate e prevenção de incêndios e o fornecimento de água potável pela concessionária. Na saúde, deu-se ênfase aos resultados dos Indicadores da Pactuação Interfederativa, referência para o acompanhamento de políticas públicas na área, em que 14 dos 23 indicadores não alcançaram a meta.

Na segurança pública, observou-se que os principais indicadores de incidentes do Espírito Santo estão proporcionalmente piores que os do Brasil e dos estados da região Sudeste, e além disso, as metas previstas no Manual do Programa Estado Presente não foram alcançadas em 2020.

A [seção 7](#) tratou do monitoramento das deliberações remanescentes das contas do governador de 2017 (Parecer Prévio TC 52/2018 – Plenário, proc. TC 4.021/2018), bem como das deliberações do Parecer Prévio TC 72/2020 – Plenário (proc. TC 3.333/2020), relativo às contas do governador do exercício de 2019. Tomou como base as análises do Relatório de Monitoramento 5/2021 (proc. TC 754/2021), do Relatório de Monitoramento 10/2021 e Decisão TC 2.020/2021-5 - Plenário (proc. TC 756/2021) e de registros feitos nestes autos e destacados nos [quadros 1](#) e [2](#). Concluiu-se por certificar a finalização da deliberação 1.2.2 do Parecer Prévio TC 52/2018 e as deliberações 1.3.1, 1.3.2, 1.3.3, 1.3.4, 1.3.5, 1.3.6 e 1.9 do Parecer Prévio TC 72/2020, nos termos da Resolução TC 278, de 4 de novembro de 2014, porque ou foram atendidas, ou tornadas sem efeito, ou mesmo são recomendações que não obrigam o gestor. Ficaram para ser monitoradas nos exercícios seguintes, as deliberações dispostas no [Quadro 3](#):

Quadro 3 - Deliberações remanescentes que ficaram para ser monitoradas nos próximos exercícios

| Deliberação do Parecer Prévio TC 52/2018 – Plenário, contas de 2017 (proc. TC 4.021/2018) | Resultado |
|---|---------------------------------------|
| 1.2.1 - determinação | Monitorar no exercício de 2022 |
| 1.2.3 - determinação | Monitorar no exercício de 2022 |
| 1.2.4 - recomendação | Monitorar no exercício de 2021 |



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaid, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Proc. TC 2.739/2021

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

| Deliberação do Parecer Prévio TC 72/2020 – Plenário, contas de 2019 (proc. TC 3.333/2020) | Resultado |
|---|--|
| 1.2.1 – determinação | Monitorar no exercício de 2021 |
| 1.2.2, 1.2.3, 1.2.4, 1.2.5 e 1.2.6 – determinações | Suspensas , devido ao recurso TC 4.645/2020 |
| 1.3.7 – recomendação | Monitorar no exercício de 2021 |
| 1.3.8 – recomendação | Monitorar no exercício de 2022 |

Fonte: elaboração própria a partir dos dados da [seção 7](#), deste relatório.

A [seção 8](#) destacou o resultado das fiscalizações em obras paralisadas e transparência pública. Foram identificadas 290 obras paralisadas no estado do Espírito Santo, sendo **67** sob a responsabilidade do Poder Executivo estadual, quatro do MPES e 219 do Poder Executivo municipal. Das 67 obras do Poder Executivo estadual, **duas** foram contratadas na gestão 2007-2010, **43** na gestão 2011-2014, **17** na gestão 2015-2018 e **5** na gestão 2019-2022 ([subseção 8.1](#)). Em avaliação sobre a transparência ativa e os portais de transparência ([subseção 8.2](#)), restou consignado que o Governo do Estado do Espírito Santo alcançou em 2020, desempenho da ordem de 80,98%, segundo metodologia adotada pelo TCEES.

Por fim, propõe-se ao Tribunal de Contas emitir as seguintes opiniões no Parecer Prévio sobre as contas do governador do estado referentes ao exercício 2020:

i. Opinião sobre o balanço geral do estado

Em relação à opinião sobre as demonstrações contábeis consolidadas do estado do Espírito Santo relativas ao exercício de 2020, concluiu-se que, exceto pelos efeitos das distorções relevantes descritas a seguir, não há conhecimento de nenhum fato que possa levar a acreditar que as demonstrações contábeis não representem adequadamente, em todos os seus aspectos relevantes, a situação patrimonial consolidada do estado em 31/12/2020 e os resultados orçamentário, financeiro e patrimonial consolidados do exercício de 2020.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaid, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

Proc. TC 2.739/2021

A descrição completa dos fundamentos para a emissão de opinião modificada sobre o Balanço Geral do Estado encontra-se na [subseção 3.2](#) da presente instrução conclusiva. A seguir estão elencadas as distorções relevantes identificadas por meio do exame efetuado sobre as demonstrações consolidadas:

- Subavaliação do passivo, em valor estimado de R\$ 606 milhões, em razão da ausência do reconhecimento da provisão de ações judiciais relativos aos precatórios da trimestralidade;
- Subavaliação do ativo, no montante de R\$ 58 milhões, decorrente de diferença na apuração da equivalência patrimonial de participação do estado na empresa Banestes;
- Subavaliação do passivo em valor estimado de R\$ 110 milhões em virtude de divergência nos registros das provisões matemáticas previdenciárias do fundo financeiro;
- Distorções no ativo em virtude de registros de créditos a receber que não satisfazem a definição de ativo, em valor não estimado;
- Distorções no ativo em virtude da ausência de reconhecimento, mensuração e evidenciação dos créditos tributários a receber por competência, em valor não estimado;
- Distorções no passivo em virtude da ausência de reconhecimento, mensuração e evidenciação por competência, em valor não estimado;
- Ausência de reconhecimento de depreciação de bens imóveis;
- Incompletude das Notas Explicativas.

Desse modo, propõe-se ao TCEES emitir opinião com ressalvas sobre as demonstrações contábeis consolidadas do estado do Espírito Santo, no Parecer Prévio sobre as contas do governador do estado referentes ao exercício de 2020.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913

**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

Proc. TC 2.739/2021

ii. Opinião sobre a execução orçamentária, financeira e fiscal do estado

Com relação à execução dos orçamentos, conclui-se que, exceto pelos efeitos da ressalva verificada nos autos, no exercício de 2020, foram observados os princípios constitucionais e legais que regem a administração pública estadual, bem como as normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos do estado do Espírito Santo e nas demais operações realizadas com recursos públicos estaduais, em especial o que estabelece a LOA.

Os fundamentos para a opinião modificada acerca da execução dos orçamentos dizem respeito a não aplicação do valor mínimo constitucionalmente exigido na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, descritos nas subseções [4.3.4.1](#) e [4.3.15](#), avaliados à luz das circunstâncias fáticas e jurídicas apresentadas na [seção 9](#) da presente instrução.

Desse modo, propõe-se ao TCEES emitir opinião com ressalva sobre a execução dos orçamentos e a gestão dos recursos públicos no Parecer Prévio sobre as contas do governador do estado referentes ao exercício de 2020.

iii. Opinião sobre as autorizações de despesas relacionadas ao enfrentamento da pandemia

Em cumprimento ao art. 5º, inciso II, da EC 106/2020, e com base em dados declaratórios fornecidos pelo Poder Executivo, dados disponíveis no Portal de Transparência do Estado e no Sigefes, a equipe realizou as análises devidas na abertura dos créditos adicionais relativos ao enfrentamento da calamidade pública, e constatou a observância dos critérios da Lei 4.320/1964, especialmente quanto à autorização prévia do Poder Legislativo, conforme consignado na [seção 5](#), do presente relatório, que contempla também as ações do Governo do Estado e os efeitos sociais e econômicos da pandemia.

Nesse sentido, propõe-se ao TCEES emitir opinião sem ressalvas sobre as autorizações de despesas relativas ao enfrentamento da calamidade pública, mais precisamente



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaid, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

Proc. TC 2.739/2021

quanto à abertura dos créditos adicionais, no Parecer Prévio sobre as contas do governador do estado referentes ao exercício de 2020.

Diante do exposto, considerando os opinamentos com ressalvas acerca das demonstrações contábeis consolidadas e da execução orçamentária, propõe-se ao TCEES emissão de Parecer Prévio com ressalvas sobre as Contas referentes ao exercício de 2020.

11 PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

11.1 DETERMINAÇÕES

Considerando que a preservação do equilíbrio financeiro e atuarial é responsabilidade do ente instituidor do regime próprio de previdência social, nos termos do art. 40 da CF/88 e art. 69 da LRF;

Considerando que o governador do estado, chefe do Poder Executivo, é o responsável pela condução da política previdenciária do estado;

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

Considerando a criação de Fundo com necessidade de cobertura de insuficiência



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaziz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913

**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Proc. TC 2.739/2021

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

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

Considerando o aumento expressivo do aporte do Estado para civis e militares, que, em 2020, representou o comprometimento de 17,39% da receita corrente líquida do Estado, maior percentual já atingido;

Considerando a ausência de estudos de impactos da redução da alíquota de contribuição previdenciária patronal sobre o Fundo Financeiro e da extinção da alíquota de contribuição patronal para Fundo de Proteção Social dos Militares sobre a despesa com pessoal, nos termos da LRF, e o potencial risco para elevação da despesa com pessoal;

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

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

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

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



+55 27 3334-7600

www.tcees.tc.br

@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913

**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

Proc. TC 2.739/2021

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

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

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

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

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

11.1.3 Ao IPAJM, para que apresente, no **prazo de 90 dias**, novo estudo atuarial para o exercício de 2020, a fim de se identificar, mensurar e avaliar a perenidade das causas que deram origem ao resultado atuarial apontado, atentando para a



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913

**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Proc. TC 2.739/2021

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

necessidade de liquidez para fazer frente aos compromissos do plano de benefícios, indicando as maiores alterações e os prováveis motivos dos resultados da avaliação atuarial, com base no art. 40 da CF/1988, art. 69 da LRF, art. 53, § 1º, art. 67, parágrafo único e art. 70, § 1º, IV, VI, e VII da Portaria MF 464/2018 (subseções [4.4.9.1](#) e [4.4.9.5](#));

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

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

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

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



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaid, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

Proc. TC 2.739/2021

11.2 RECOMENDAÇÕES

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

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

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

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

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

11.2.4 À Sefaz e ao IPAJM, que informações relevantes não suficientemente evidenciadas ou que não constam nas demonstrações, assim como explicações sobre variações relevantes nas contas contábeis do subgrupo de provisões matemáticas previdenciárias, constem expressamente nas Notas Explicativas do Balanço Geral do Estado e nas demonstrações financeiras do IPAJM, com base no



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaid, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913

**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Proc. TC 2.739/2021

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

Princípio da Transparência e no Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público ([subseção 4.4.8.1](#));

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

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

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

11.2.8 À Sefaz, para no exercício de sua competência de órgão central do sistema de contabilidade estadual, em conformidade com os preceitos da NBC TSP Estrutura Conceitual (itens 3.10 a 3.16 e 5.6 a 5.13), e do MCASP 8ª Edição (itens 2.1.1 e 2.1.2), prossiga na adoção dos procedimentos necessários para normatizar os critérios de classificação para o reconhecimento e mensuração dos créditos a receber oriundos de financiamentos concedidos do Fundap, e dos créditos tributários, em especial os inscritos em dívida ativa, considerando os diferentes potenciais de recuperabilidade, a fim de que os registros contábeis desses ativos e o correspondente ajuste para perdas espelhem a real possibilidade de recuperação econômico-financeira dos créditos ([subseção 3.2.4](#));



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaid, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913

**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Proc. TC 2.739/2021

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

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

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

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

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



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaid, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913

**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Proc. TC 2.739/2021

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

11.2.13 Ao chefe do Poder Executivo estadual, para que apresente estimativa do impacto orçamentário-financeiro que ocasione renúncia de receita no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes ao encaminhar projeto de lei que conceda ou amplie incentivo ou benefício de natureza tributária em cumprimento ao caput do art. 14 da LRF ([subseção 4.6.1](#));

11.2.14 Ao chefe do Poder Executivo estadual, para que estabeleça metodologia necessária para apurar a estimativa da renúncia decorrente de cada programa de incentivo fiscal vigente, fazendo constar a previsão na LDO e a ser considerado na elaboração da LOA, visando permitir e efetivar o controle gerencial dos programas, a fim de evitar a ocorrência de eventual desequilíbrio financeiro na execução do orçamento, bem como possibilitar o regular preenchimento do Demonstrativo de Renúncia de Receitas (DEMRE) exigido no rol de documentos que compõe a PCA do governador em cumprimento ao caput do art. 14 e do art. 4, §2º, V, ambos da LRF ([subseção 4.6.2](#));

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

11.3 ALERTAS

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

11.3.1 À SEP, à Sefaz, ao IPAJM e à Assembleia Legislativa do Estado do Espírito



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaziz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913

**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Proc. TC 2.739/2021

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

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

11.3.2 À SEP, Sefaz, IPAJM e Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo, que a redução da alíquota de contribuição patronal dos segurados do Fundo Financeiro (LCE 945/2020) e a instituição do Fundo de Proteção Social dos Militares (LCE 943/2020), que não possui contribuição patronal e apresenta um cenário de aumento de despesa, possuem impacto direto no aumento do percentual da despesa total com pessoal nos termos da LRF ([subseções 4.5.7](#) e [4.5.11](#) deste relatório, detalhado nas subseções 8.2 e 8.6 do **Anexo 3.553/2021-5** (evento 104);

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

11.3.4 À SEP, Sefaz, IPAJM e Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo, que a elaboração, o processamento e o pagamento da folha dos membros e magistrados pelos Poderes Judiciário e Ministério Público, conforme disposto no art. 77, §1º, da LCE 282/2004, incluído pela LCE 938/2020, que representa violação ao Princípio da Unidade Gestora Única de Previdência, nos termos do art. 40, §20, da Constituição Federal, pode resultar na não renovação do Certificado de



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913

**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Proc. TC 2.739/2021

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

Regularidade Previdenciária (CRP) do Estado ([subseções 4.5.10](#) e [4.5.11](#) deste relatório, detalhado nas subseções 8.5 e 8.6 do **Anexo 3.553/2021-5** (evento 104);

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

11.3.6 À Semobi e ao DER-ES, para a importância do pleno cumprimento do disposto no artigo 45, da LRF, assegurando que o início de novas obras não prejudique a continuidade daquelas já iniciadas, e caso a execução ultrapasse um exercício financeiro, observe que não poderá iniciá-las sem prévia inclusão no PPA, ou sem lei que autorize a inclusão, conforme estabelece o art. 167, § 1º, da CF ([subseção 8.1](#)).

11.4 CIÊNCIA

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

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



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Proc. TC 2.739/2021

Instrução Técnica Conclusiva 4.277/2021-4

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

Diante do exposto, apresenta-se ao Senhor Conselheiro Relator **Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha** a presente instrução técnica conclusiva sobre as contas do governador do estado do Espírito Santo, referentes ao exercício de 2020.

Vitória, 2 de setembro de 2021.

(assinado digitalmente)
Adécio de Jesus Santos
Auditor de Controle Externo

(assinado digitalmente)
Lyncoln de Oliveira Reis
Auditor de Controle Externo

(assinado digitalmente)
Roberval Misquita Muoio
Auditor de Controle Externo



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913