



## **Parecer Prévio 00055/2022-3 - Plenário**

**Processos:** 04137/2022-1, 03619/2021-6, 03528/2021-2

**Classificação:** Prestação de Contas Anual de Governador

**Exercício:** 2021

**UG:** ES - Governo do Estado do Espírito Santo

**Relator:** Sérgio Aboudib Ferreira Pinto

**Interessado:** Chefe do Poder Legislativo Estadual (ES, ERICK CABRAL MUSSO)

**Responsável:** JOSE RENATO CASAGRANDE

**PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DO GOVERNADOR DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO – EXERCÍCIO DE 2021 – CONJUNTURA ECONÔMICA, ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA – CONFORMIDADE DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA – BALANÇO GERAL DO ESTADO – ENFRENTAMENTO DA CALAMIDADE PÚBLICA – POLÍTICAS PÚBLICAS – MONITORAMENTOS – PARECER PRÉVIO PELA APROVAÇÃO – RECOMENDAR – DAR CIÊNCIA – ARQUIVAR.**

### **VOTO DO RELATOR**

**O EXMO. SR. CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO:**

#### **1. RELATÓRIO**

Tratam os presentes autos, da apreciação das contas do governador, relativas ao exercício de 2021, de responsabilidade do senhor José Renato Casagrande.

As contas foram encaminhadas pela Assembleia Legislativa na data de 19/05/2022, através do Protocolo 09636/2022, sendo autuado em 20/05/2022, originando-se assim, os presentes autos.

Através do Despacho 20221/2022 (peça 065), os presentes autos foram encaminhados para o Núcleo de Controle Externo de Consolidação das Contas de Governo (NCCONTAS) para a Análise Inicial de Conformidade 00001/2022 (peça 067), o qual concluiu que houve o atendimento das especificações técnicas estabelecidas na IN TC 68/2020, estando assim, apto para a análise, na forma regimental desta Corte de Contas.

Ato contínuo, após o Relatório Técnico 00155/2002 (peça 123), o Núcleo de Controle Externo de Consolidação das Contas de Governo manifestou-se através da Instrução Técnica Conclusiva 02152/2022 (peça 137), nos seguintes termos:

## **10. PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO**

Como registrado na seção anterior, propõe-se ao TCEES emissão de Parecer Prévio pela **aprovação das contas com ressalvas** referentes ao exercício de 2021, de responsabilidade do Excelentíssimo Senhor Governador do Estado do Espírito Santo, José Renato Casagrande.

Ato contínuo, submete-se também à apreciação as seguintes proposições:

### **10.1 Recomendação**

Considerando as análises consignadas na presente instrução técnica, em especial acerca do equilíbrio financeiro do ES-Previdência e dos resultados da auditoria financeira do Balanço Geral do Estado (BGE), referente ao exercício de 2021, propõe-se as recomendações a seguir, com fundamento no art. 1º, XXXVI, da Lei Complementar Estadual 621/2012, c/c o art. 329, § 7º, do Regimento Interno do TCEES (Resolução TC 261/2013):

10.1.1 Ao Estado, para que, por meio do IPAJM, SEP e Sefaz, sob a supervisão do sistema de controle interno, crie fundo de oscilação de riscos, com previsão na avaliação atuarial, a fim de manter nível de estabilidade do plano de custeio do RPPS e garantir sua solvência (subseção 3.6.2.1);

10.1.2 À Sefaz, para que no exercício de sua competência

de órgão responsável pela inscrição e controle da dívida ativa (LC 225/2002) e a Procuradoria Geral do Estado, a quem cabe a gerência da dívida ativa (LC 88/1996), 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 implementação dos 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, nos termos do Decreto 5089-R, 15 de fevereiro de 2022, 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 4.2.1);

10.1.3 À Sefaz, para que no exercício de sua competência de órgão central do sistema de contabilidade estadual, adote os procedimentos necessários para que nas próximas demonstrações contábeis consolidadas a serem elaboradas e divulgadas, seja realizado o reconhecimento e a evidenciação dos créditos por competência, em observância à Estrutura Conceitual aplicada à Contabilidade do Setor Público – NBC TSP EC, Capítulo 1, item 1.1, Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público – MCASP (item 3.4, parte I), Instrução de Pronunciamentos Contábeis da Secretaria do Tesouro Nacional – IPC 02 (itens 23 e 24), bem como ao item 1 do Anexo Único da IN TC 36/2016 (subseção 4.2.2);

10.1.4 À Seag, Sesport, Sedu, Sesa, Fundo Estadual de Saúde, Sesp, PCES, PMES, Sejus e Fundo Previdenciário, para que implementem ações objetivando implantação integral dos controles analíticos e contábeis de bens móveis e imóveis, bem como os procedimentos relativos ao reconhecimento e mensuração destes bens, e suas respectivas depreciação, reavaliação e redução ao valor recuperável, em conformidade com os preceitos do da MCASP 8ª ed., Parte II, item 5, NBC TSP 07 e Instrução Normativa TC 36/2016 (Anexo Único - item 8) subseção 4.2.3;

10.1.5 À Seger, para que na qualidade de gestora do

Sistema Integrado de Gestão Administrativa – SIGA, estabeleça, por meio de portaria, a obrigatoriedade de utilização do módulo de bens imóveis por parte da Sesport, Sedu, Sesa, Fundo Estadual de Saúde, Sesp, PCES, PMES, Sejus e Fundo Previdenciário, nos termos do artigo 4º, parágrafo único do Decreto 2.340/2009 subseção 4.2.3;

10.1.6 À Sefaz e Seger para que prossigam na adoção dos procedimentos para assegurar as apropriações por competência de férias a pagar, conforme dispõe a Estrutura Conceitual aplicada à Contabilidade do Setor Público – NBC TSP EC, Capítulo 1, item 1.1; c/c inciso II do artigo 50 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC101/2000) subseção 4.2.4;

10.1.7 À Sefaz para que no exercício de sua competência de órgão central de contabilidade do Estado providencie os meios necessários à obtenção dos relatórios a serem extraídos de seus sistemas de Tecnologia da Informação, a fim de providenciar a melhor estimativa contábil para a provisão da repartição de créditos tributários, nos termos do item 6.4 NBC TSP EC e do MCASP (8ª edição, item 9.6.1 da parte II) e uma melhor segregação entre circulante e não circulante nos termos da NBC TSP 11. E que, visando o aperfeiçoamento do controle interno, avalie a necessidade de se elaborar uma política contábil para a contabilização das provisões de repartições de créditos tributários, ou de uma rotina administrativa que inclua uma etapa de revisão ou aprovação para o adequado registro contábil (subseção 4.2.5);

10.1.8 À Seger, para que, enquanto órgão central do sistema de controle patrimonial, na condição de responsável em planejar, coordenar, controlar e executar as atividades de patrimônio, em conjunto com a Semobi e DER, adote os procedimentos necessários ao ingresso das obras concluídas / finalizadas, bem como a implantação e registros dos procedimentos contábeis referentes à depreciação dos bens imóveis de infraestrutura, em conformidade com os preceitos da NBC TSP 07 (item 44), Instrução Normativa TC 36/2016 (Anexo Único - item 8), e MCASP 8ª Edição (parte II, item 5.5), subseção 4.3.

## **10.2 Ciência**

Considerando ainda as análises consignadas nos autos acerca da gestão orçamentária e renúncia de receitas, com fundamento no art. 9º, I, da Resolução TC 361/2022, propõe-se:

10.2.1 Dar ciência ao chefe do Poder Executivo e aos atuais responsáveis pela Sedurb e Sesa, da ocorrência registrada na subseção 3.2.2, como forma de alerta, para a necessidade de adotar medidas para garantir que suas estatais supervisionadas observem a vedação estabelecida no inciso II do art. 167 da Constituição da República, haja vista a realização de despesa acima da autorização legislativa (Tabela 10).

10.2.2 Dar ciência ao chefe do Poder Executivo, da ocorrência registrada na subseção 3.7.1, como forma de alerta, para necessidade de atender as exigências da IN 68/2020 desta Corte de Contas, especialmente quanto a apresentação de todas informações exigidas pelo LCARE e pelo DEMRE – Demonstrativo da Renúncia de Receitas;

10.2.3 Dar ciência ao chefe do Poder Executivo, da ocorrência registrada na subseção 3.7.1, como forma de alerta, para a obrigatoriedade de apresentação da estimativa do impacto orçamentário-financeiro no momento em que propor projeto de lei que verse sobre a concessão ou ampliação de renúncia de receitas, inclusive para os programas de parcelamento incentivado, outrora nominado de Refis, os quais possuem natureza de renúncia de receita, caracterizando-se como anistia e não como transação tributária, em observância ao art. 113 do ADCT e a boa prática de planejamento da gestão fiscal, devendo ainda, incluir a respectiva estimativa na mensagem de encaminhamento ou anexa ao projeto de lei, a fim de dar a transparência que se exige na responsabilidade fiscal;

10.2.4 Dar ciência ao chefe do Poder Executivo, da ocorrência registrada na subseção 3.7.2, como forma de alerta, para a necessidade de apresentar a partir da próxima Lei de Diretrizes Orçamentárias, as disposições pertinentes para concessão ou ampliação de novos benefícios de natureza tributária, assim como dispor no Anexo de Metas Fiscais – Demonstrativo da Estimativa e Compensação das Renúncias de Receitas, a

previsão de renúncia de todas as espécies de benefícios tributários praticados, previstos e pretendidos para o próximo exercício, atendendo aos requisitos do Manual de Demonstrativos Fiscais, especialmente quanto ao montante estimado para renúncia fiscal, desenvolvendo as metodologias necessárias para apuração da estimativa da renúncia para cada espécie tributária;

10.2.5 Dar ciência ao atual chefe do Poder Executivo Estadual, da ocorrência registrada na subseção 3.7.2, como forma de alerta, para a necessidade de apresentar na próxima proposta de LOA o Demonstrativo exigido pelo art. 165, §6º, da CF e art. 150, §6º, da Constituição Estadual prevendo todos os benefícios de natureza tributária, assim como os benefícios de natureza financeira e creditícia, dando maior transparência ao planejamento das respectivas ações de governo;

10.2.6 Dar ciência ao chefe do Poder Executivo, da ocorrência registrada na subseção 3.7.2.1, como forma de alerta, para a necessidade de apresentar em futuro projeto de lei que institua ou amplie benefício de natureza tributária as respectivas medidas de compensação ou demonstração de que a renúncia foi considerada na estimativa da receita tributária e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias;

10.2.7 Dar ciência ao chefe do Poder Executivo, da ocorrência registrada na subseção 3.7.2.2, como forma de alerta, para a necessidade de apresentar o Demonstrativo de Renúncia de Receitas – DEMRE informando todos os itens constantes da respectiva tabela, indicando em cada linha cada uma das espécies de benefícios fiscais concedidas, diferenciando cada critério concessivo de renúncia de receita existente, seja por contribuinte ou por produto, incluindo irrestritamente as disposições indicadas da legislação estadual nesta instrução, além de outras que não foram identificadas e os respectivos contribuintes beneficiários, nos termos no item 3.2 do Anexo II da Instrução Normativa 68/2020;

10.2.8 Dar ciência ao chefe do Poder Executivo, da ocorrência registrada na subseção 3.7.2.2, como forma de alerta, para a

necessidade de aperfeiçoar o planejamento de forma a possibilitar o alcance das metas previstas nas diretrizes orçamentárias quanto a execução final do montante dos benefícios concedidos pelo Estado do Espírito Santo.

Por fim, considerando o indicativo de vícios formais de inconstitucionalidades, registrado na subseção 3.7.1, em face da proposição das Leis Estaduais 11.246/2021, 11.483/2021, 11.473/2021, 11.233/2021, 11.331/2021 e 11.521/2021, pela falta de estimativa do impacto orçamentário-financeiro dos projetos de renúncia de receitas, que viola o art. 113do ADCT, **sugere-se** ao TCEES:

**Representar**, nos termos do art. 1º, XX, do Regimento Interno desta Corte de Contas, ao Procurador Geral da República e à Mesa Diretora da Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo, a respectiva ilegalidade para que adotem as medidas que entenderem pertinentes, já que não cabe a esta Corte de Contas realizar controle abstrato de constitucionalidade de leis, atendendo a interpretação da Súmula 347 do Supremo Tribunal Federal.

Encaminhados os autos para o Parquet de Contas, o qual emitiu o Parecer 2560/2022, da lavra do Douto Procurador Luis Henrique Anastácio da Silva, o qual manifestou-se “parcialmente de acordo com a proposição da área técnica”, concluindo assim, pela APROVAÇÃO DAS CONTAS do Governador do Estado do Espírito Santo, sem prejuízo da expedição das recomendações sugeridas e divergindo quanto à representação ao Procurador Geral da República e à Mesa Diretora da Assembleia Legislativa, pela ausência de contraditório e ampla defesa no que se refere às proposições das Leis Estaduais 11.246/2021, 11.483/2021, 11.473/2021, 11.233/2021, 11.331/2021 e 11.521/2021, pela falta de estimativa do impacto orçamentário-financeiro dos projetos de renúncia de receitas, por violação ao art. 113 do ADCT.

É o sucinto relatório, passo a fundamentação para emissão do parecer prévio à ser encaminhado para Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo, após deliberação plenária.

## 2. FUNDAMENTAÇÃO

Inicialmente, é importante frisar que a análise das contas do chefe do Poder Executivo estadual decorre da competência das Cortes de Contas, outorgada pelo artigo 71, inciso I, e artigo 75 da Constituição Federal e da competência no âmbito estadual disposta no artigo 71, inciso I, da Constituição Estadual, bem como a legislação desta Corte, por meio do artigo 1º, inciso II, da Lei Complementar nº 621/2012 e artigo 1º, inciso II, da Resolução TC 261/2013, a fim de subsidiar o julgamento das contas pela Assembleia Legislativa do Estado, em obediência ao disposto no artigo 56, XI da Constituição Estadual.

É válido ressaltar o brilhante trabalho realizado, com a participação de diversas unidades técnicas deste Tribunal, sob a coordenação da Secretaria de Controle Externo de Contabilidade, Economia, e Gestão Fiscal – SECEXCONTAS, para a elaboração da Instrução Técnica Conclusiva 02152/2022, onde houve a análise da atuação do chefe do Poder Executivo estadual, “no exercício das funções políticas de planejamento, organização, direção e controle das políticas públicas, em respeito aos programas, projetos e atividades estabelecidos pelos instrumentos de planejamento aprovados pelo Poder Legislativo estadual; bem como a observância às diretrizes e metas fiscais estabelecidas e o devido cumprimento das disposições constitucionais e legais aplicáveis”, sendo que o volume de recursos envolvidos na ação de controle externo, observado nestes autos, corresponde a R\$ 37.063.512.776,62 (Total do Ativo).

## **2.1 DA ANÁLISE TÉCNICA**

Assim sendo, utilizando-me da perfeita colocação trazida pelo Ministério Público de Contas no Parecer 02560/2022, cabe à esta Corte de Contas “o inegável papel de contribuir para o exercício do controle social, sintetizando as informações sobre as contas do governo de maneira clara o suficiente para que o cidadão possa compreender e bem avaliar as ações governamentais, propiciando uma verdadeira consciência de cidadania”, passo a análise dos pontos trazidos pela Instrução Técnica Conclusiva, de forma pormenorizada, quais sejam: conjuntura econômica, orçamentária e financeira (item 2); conformidade da execução orçamentária e financeira (item 3); balanço geral do estado (item 4); enfrentamento da calamidade pública (item 5); resultado da atuação governamental (item 6); fiscalização em destaque (item 7); monitoramento das deliberações do plenário (item 7).

### **2.1.1 CONJUNTURA ECONÔMICA, ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA**

A área técnica trouxe uma análise do contexto mundial da recuperação econômica pós recessão ocasionada pela pandemia da Covid-19, bem como o cenário nacional, onde observou que **“a economia do estado do Espírito Santo seguiu a tendência de recuperação nacional e cresceu +6,7% (estimativa) em 2021** em decorrência da retomada e a reabertura das atividades econômicas em 2021”, concluindo que a **“gestão fiscal do governo do ES garantiu mais um ano com resultado primário positivo, importante indicador da capacidade do ente de arcar com os juros da dívida consolidada e, no longo prazo, garantir sua solvência”**, ressaltando que **“mais uma vez, o estado do Espírito Santo alcançou nota A na Capag, importante indicador usado pela União na concessão ou não de aval para a realização de operações de crédito, cuja nota é atribuída com base em três indicadores: endividamento, poupança corrente e índice de liquidez”**.

Em suma, de acordo com as informações da área técnica, **o estado apresentou um cenário de crescimento, e em um contexto nacional, a disponibilidade líquida de caixa do Governo capixaba em 2021 alcançou 32% da RCL (terceira melhor posição no Brasil), sendo 13,3% de recursos não vinculados e 18,7% de recursos vinculados.**

### **2.1.2 CONFORMIDADE DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA**

É importante entender, nesta primeira análise, que o **planejamento permanente** observando o contexto fático, **é essencial para garantir uma gestão eficiente**. Porém, é importante entender também que o artigo 165 da Constituição **determina os três instrumentos que devem ser utilizados para este planejamento**, quais sejam: Plano Plurianual – **PPA**, Lei de Diretrizes Orçamentárias – **LDO** e Lei Orçamentária Anual – **LOA**.

No estado do Espírito Santo, os instrumentos de planejamento e orçamento se encontram previstos, no artigo 150 da Constituição Estadual, são eles: PPA contemplando os exercícios de 2020 a 2023, consubstanciado na Lei 11.095/2020;

LDO, Lei 11.168/2020, elaborada nos termos do § 2º, do art. 165 da Constituição da República de 1988, compreendendo as metas e prioridades do governo, dispondo sobre a elaboração da LOA para o exercício de 2021; LOA, Lei 11.231/2021, que para o exercício financeiro de 2021 estimou a receita e fixou a despesa, inicialmente, estimou a receita em R\$ 18,90 bilhões, compreendendo o Orçamento Fiscal e o da Seguridade Social. A previsão inicial foi alterada adicionando-se R\$ 1,19 bilhão, resultando em uma receita atualizada de R\$ 20,09 bilhões. Sendo que a receita total realizada no exercício alcançou R\$ 20,07 bilhões, representando 106,15% da previsão inicial.

Assim sendo, concluiu a área técnica pela emissão de opinião sem ressalvas, sendo acompanhada pelo Ministério Público de Contas, opinião a qual me filio, nos termos da ITC 02152/2022, uma vez que, **foram observados, em todos os aspectos relevantes, 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 quanto ao que estabelece a LOA.**

### **2.1.3 BALANÇO GERAL DO ESTADO (BGE)**

A área técnica entendeu pela ressalva das contas sobre as demonstrações contábeis consolidadas no estado do Espírito Santo, nos seguintes termos:

Ocorrências que motivaram a opinião com ressalva: a) distorções no ativo em virtude de registros de créditos a receber que não satisfazem a definição de ativo, em valor não estimado; b) distorções no ativo em virtude da ausência de reconhecimento, mensuração e evidenciação dos créditos tributários a receber oriundos de autos de infração de ICMS por competência, em valor não estimado; c) ausência de reconhecimento de apropriação de Férias por competência; d) ausência de posição patrimonial fidedigna e conciliada com saldos contábeis no Imobilizado; e) provisão da repartição de créditos tributários sem a dedução do ajuste para perdas ([subseção 4.1.2](#)).

Ocorre que, conforme bem ressaltou o Ministério Público de Contas, “as ressalvas ficaram no campo da recomendação, possuindo, assim, caráter orientativo, e não de determinação”, e, portanto, entendeu que não possuem o condão de macular as contas públicas.

Filio-me ao entendimento do Ministério Público pois conforme salientou o Douto Procurador, em uma análise do panorama geral, **“os atos praticados no exercício em exame satisfazem as normas que regem a matéria, em especial as atinentes à responsabilidade fiscal, educação, saúde, precatórios e boa gestão tributária, revelando-se cabais para qualificar como favoráveis as contas em apreço”**.

Ressalto ainda que, a área técnica, em sede de opinião sobre o BGE, no item 4.5 entendeu que **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 31/12/2021 e os resultados orçamentário, financeiro e patrimonial consolidados do exercício de 2021.**

**Sem prejuízo das recomendações** trazidas pela área técnica, divirjo quanto à ressalva apresentada, corroborando com o entendimento ministerial, pela **aprovação no que tange as demonstrações contábeis consolidadas no estado do Espírito Santo.**

#### **2.1.4 ENFRENTAMENTO DA CALAMIDADE PÚBLICA**

Tendo em vista o **cenário atípico causado pela pandemia** ocasionada pelo Covid-19, **que alterou a legislação em 2020** (Emenda Constitucional 106 de 07 de maio de 2020 e Lei Complementar 173 de 27 de maio de 2020) e **em 2021** (Emendas Constitucionais 109 de 16 de março de 2021, 113 de 09 de dezembro de 2021 e 114 de 17 de dezembro de 2021), bem como o Decreto do Governo do Estado do ES 610-S de 28 de março de 2021 **declarando o Estado de Calamidade Pública, com vigência de 180 dias**, e tendo em vista a **decisão do Supremo Tribunal Federal**

**que entendeu o caráter nacional da Emenda Constitucional 106/2020, acerca da sua incidência sobre os processos de despesas de todos os entes federados para enfrentamento da pandemia, e com base em dados declaratórios fornecidos pelo Poder Executivo, dados disponíveis no Portal de Transparência do Estado e no sistema oficial de planejamento, orçamento, contabilidade e finanças do Governo do Estado do Espírito Santo (Sigefes), o relatório técnico observou o cumprimento do artigo 5º, inciso II da referida emenda na análise deste tópico.**

Em consulta realizada ao Sigefes, a área técnica verificou que o total das dotações destinadas ao enfrentamento da pandemia, no exercício de 2021, foi de R\$ 1.398.735.528,23, e este montante resultou do valor previsto na LOA e dos decretos de créditos adicionais editados e publicados durante o exercício, no Diário Oficial do Estado.

Posto isto, **considerando-se a análise realizada na abertura de créditos adicionais, a área técnica constatou que foram observados os critérios da Lei 4.320/1964, especialmente quanto à autorização prévia do Poder Legislativo.**

Importante mencionar que foram **empenhadas despesas no equivalente a 7,38% do total de despesa empenhada pelo estado no exercício, sendo, 68% em Saúde, 9% em Assistência Social, Transporte e Administração e 4% em outras funções de governo.**

Posto isto, concluiu a área técnica, sendo acompanhada pelo Ministério Público de Contas, com proposta para que o TCEES emita **opinião sem ressalvas sobre as autorizações de despesas relativas ao enfrentamento da calamidade pública, mais precisamente quanto à abertura dos créditos adicionais, a qual filio-me.**

### **2.1.5 RESULTADO DA ATUAÇÃO GOVERNAMENTAL**

No que tange a atuação governamental, a área técnica tratou do resultado da **atuação governamental** sob três enfoques: **políticas públicas de saúde, políticas públicas de educação e políticas de segurança pública.**

**Em saúde** o destaque foi para a avaliação dos dados publicados no Relatório Anual de Gestão (RAG) 2021, acerca dos indicadores contidos no Sistema de Pactuação de Indicadores do Pacto pela Saúde (Sispacto) 2017-2021, com ênfase aos relativos a: a) mortalidade prematura por Doenças Crônicas Não Transmissíveis (DCNT); b) realização de exames citopatológicos; c) realização de mamografia bilateral de rastreamento; d) mortalidade infantil; e e) óbitos maternos.

Das cinco metas apresentadas, apenas uma foi cumprida pelo Governo do Estado no exercício de 2021, e trata-se do indicador 1, relativo a morte prematura por DCNT, cuja coleta de dados se consolida em 14 meses. Dessa forma, é possível que a meta estabelecida para indicador seja descumprida, a partir da inserção de novos dados.

E ao comparar os dados publicados de 2021 com os dados publicados de 2020, observou-se que os indicadores relativos aos exames de mamografia de rastreamento (indicador 12) e aos de exames citopatológico (indicador 11) foram melhores em 2021, contudo, observou-se uma piora nos outros três indicadores: mortalidade prematura por DCNT (indicador 1), mortalidade infantil (indicador 15), e mortalidade materna (indicador 16).

Portanto, os resultados demonstram o tamanho do desafio da área da saúde no Espírito Santo no âmbito da mortalidade e na política de rastreamento do câncer de mama e do colo do útero.

**Em educação**, o destaque ficou por conta do acompanhamento das metas do plano estadual de educação.

Restando três anos para o término da vigência do atual PEE, e iniciando-se esse ano os trabalhos para elaboração do próximo Plano Nacional de Educação, o qual servirá de base para o próximo Plano Estadual, deu-se destaque ao cumprimento das metas previstas.

**E, em segurança pública**, foram apresentados os resultados dos indicadores de violência no Espírito Santo.

Conforme exposto nesta seção, os indicadores apontam que o Espírito Santo ainda não conseguiu deixar a condição de Estado da Federação com altos índices de violência.

Dado que a violência é um fenômeno multifatorial, é preciso avançar nas políticas intersetoriais de combate à criminalidade e à vulnerabilidade social e de educação e geração de empregos, entre outras.

Os dados aqui apresentados pintam somente um quadro geral sobre as principais dimensões temporais, geográficas e sociais da violência, em especial no ano de 2021. Mas, somente uma análise aprofundada de dados quantitativos e qualitativos, a partir de recortes mais detalhados, poderá indicar aos gestores quais, onde e quanto as ações de combate à violência precisam ser implementadas. Assim espera-se que o estado tenha sucesso na execução de políticas efetivas de combate à violência com base em evidências.

## **2.1.6 FISCALIZAÇÃO EM DESTAQUE**

Importante ressaltar que, após identificação da existência de obras paralisadas no âmbito do Estado do Espírito Santo, por meio do levantamento realizado em 2020, providenciou-se o trabalho de acompanhamento das principais obras de edificações paralisadas, selecionadas com base em critérios de relevância, materialidade e risco, conforme registros feitos no âmbito do proc. TC 1383/2021.

**O referido processo encontra-se em tramitação nesta Corte de Contas, com destaque para a Decisão 1516/2022, pelo desmembramento e formação de novos autos, em apartados, para garantir uma atuação mais célere e efetiva da Corte de Contas.**

## **2.1.7 MONITORAMENTO DAS DELIBERAÇÕES DO PLÊNARIO**

É importante ressaltar o conceito de determinação e recomendação, delimitados por esta Corte de Contas nos autos TC 6016/2016, que analisou a prestação de contas do governador no exercício de 2014, bem como o posicionamento do Plenário nos autos TC 6290/2016, **no sentido de que as recomendações expedidas por esta Corte, não obrigam o jurisdicionado.**

Ressalta-se ainda que, as recomendações funcionam a título de orientação, no sentido de cumprimento de normas, sem prazo fixo para adoção de medidas saneadoras e que não obriga o gestor, considera-se como uma deliberação NÃO monitorável, conforme estabelece o §1º do art. 2º da Resolução TC 278/2014.

Assim sendo, considerando o que estabelece o §1º do art. 2º da Resolução TC 278/2014<sup>1</sup>, foi realizado durante o exercício 2021, **o monitoramento apenas das deliberações remanescentes, caracterizadas como “Determinações”**, relativas às Contas de 2017, 2019 e 2020, quais sejam:

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 127/2022-4** (peça 132), do Parecer Prévio TC 72/2020 – Plenário (proc. TC 3.333/2020), relativo às Contas de 2019, listadas no **Apêndice 128/2022-9** (peça 133), bem como das deliberações do Parecer Prévio TC 84/2021 – Plenário (proc. TC 2.739/2021) das Contas de 2020, listadas no **Apêndice 129/2022-3** (peça 134).

**Das contas de 2017**, das deliberações remanescentes do Parecer Prévio TC 52/2018 – Plenário (contas de 2017) Apêndice 127/2022 (peça 132), observou-se que para monitorar no exercício de 2021 restou apenas o item 1.2.4, originariamente uma determinação, mas que, posteriormente, foi convertida em recomendação, de acordo com o Acórdão TC 1.546/2020 – Plenário. Assim, tratando-se de uma recomendação, considera-se como uma deliberação NÃO monitorável, conforme estabelece o §1º do art. 2º da Resolução TC 278/2014.

É importante ressaltar que, deste mesmo parecer, a deliberação descrita no item 1.2.1, com monitoramento previsto para 2022, foi devidamente analisada nos autos TC 754/2021 e teve seu monitoramento encerrado por meio do Acórdão TC 626/2022.

---

<sup>1</sup> Resolução TC 278/2014  
Art. 2º (...)

§ 1º Não será objeto de monitoramento a deliberação que não explicita as providências a serem adotadas pelo gestor ou sucessor, bem assim aquela que determinar genericamente o cumprimento de normas ou que deixe de fixar prazo para adoção de medidas com vistas a solucionar o problema apontado.

**Das contas de 2019**, das deliberações remanescentes do Parecer Prévio TC 72/2020 – Plenário (Contas de 2019) Apêndice 128/2022-9 (peça 133), observou-se que após a reforma produzida em sede de Recurso de Reconsideração (proc. TC 4.645/2020) com a emissão do Parecer Prévio 88/2021-1 de 7/10/2021, as determinações então previstas nos itens 1.2.1, 1.2.2, 1.2.3, 1.2.4, 1.2.5 e 1.2.6, foram transformadas em recomendações e mantidas todas as demais deliberações, que no caso, já se tratavam de meras recomendações.

**Das contas de 2020**, das deliberações do Parecer Prévio TC 84/2021 – Plenário (Contas de 2020), proc. TC 2.739/2021-4, **Apêndice 129/2022** (peça 134), observou-se que para monitorar no exercício sob análise, restou apenas o **item 1.2.1**, que trata de determinação de providências acerca do tema “Equilíbrio do ES-Previdência”.

Conforme registros feitos no item 5 do Relatório de Acompanhamento 5/2022-5, proc. TC 939/2022-4, essa determinação foi oriunda das divergências entre as provisões matemáticas previdenciárias constantes na avaliação atuarial e as registradas na contabilidade do IPAJM e, conseqüentemente, na consolidação das contas do Estado. Basicamente, o IPAJM, em desconformidade com a IPC 14 e o MCASP, registrava em conta redutora das provisões matemáticas do Fundo Financeiro o ativo do plano, resultando em um “*bis in idem*” do saldo desse grupo de contas. Foi verificado que o saldo das provisões do Fundo Financeiro e do Fundo dos Militares é idêntico ao ativo garantidor dos respectivos planos e que os registros contábeis estão em conformidade com a avaliação atuarial.

Assim, se concluiu pelo **cumprimento** da determinação exarada no **item 1.2.1** do Parecer Prévio 84/2021, constante nos autos do proc. TC 2.739/2021-1.

Posto isto, concluiu a área técnica “**por certificar a finalização do monitoramento das deliberações remanescentes das contas de 2019 e 2020, ficando para monitoramento futuro (2022) o item 1.2.3, das contas de 2017**”.

## **2.2 DOS INDICATIVOS DE VÍCIOS FORMAIS DE INCONSTITUCIONALIDADES – FALTA DE ESTIMATIVA DO IMPACTO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRO DOS PROJETOS DE RENÚNCIA DE RECEITA**

Entendeu a área técnica que houve indicativo de vícios formais de inconstitucionalidades, registrado na subseção 3.7.1 da ITC 2152/2022, pela falta de estimativa do impacto orçamentário-financeiro dos projetos de renúncia de receitas, no exercício de 2021, e portanto, consignou-se sugestão endereçada ao TCEES para que promova representação, nos termos do art. 1º, XX, do Regimento Interno desta Corte de Contas, ao Procurador Geral da República e à Mesa Diretora da Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo, quanto à suposta ilegalidade observada nos autos.

Acerca da presente sugestão, manifestou-se o Ministério Público de Contas, nos seguintes termos:

Outra divergência refere-se às proposições das Leis Estaduais 11.246/2021, 11.483/2021, 11.473/2021, 11.233/2021, 11.331/2021 e 11.521/2021, pela falta de estimativa do impacto orçamentário-financeiro dos projetos de renúncia de receitas, por violação ao art. 113 do ADCT. Cumpre ressaltar que ainda não há formação do convencimento desse Sodalício apto a autorizá-lo a Representar ao Procurador Geral da República e à Mesa Diretora da Assembleia Legislativa. Afinal, não houve contraditório e ampla defesa. Inclusive o corpo técnico reconhece a “não apresentação de todas as informações exigidas pelo LCARE e pelo DEMRE – Demonstrativo da Renúncia de Receitas”. Notadamente, quanto ao LCARE, a ITC, no item “requisitos para instituição de renúncias de receitas” (3.7.1), reconhece “a ausência de informações quanto as Leis Estaduais: 11.521/2021 e 11.233/2021, bem como pela falta de inclusão da mensagem de encaminhamento ao legislativo dos projetos de lei e das estimativas do impacto orçamentário-financeiro”. Ademais, o próprio Art. 1º, inciso XX, do RITCEES, utilizado como fundamento pelo corpo técnico, é claro ao exigir a definição de responsabilidades para representar, o que não é possível sem a observância dos princípios do contraditório e da ampla defesa.

A propósito, a título exemplificativo, o contraditório está sendo observado no Processo TC 3.700/2020 em relação à ausência de estimativa do impacto orçamentário-financeiro da Lei Complementar 943/2020.

**Observado a completude da fundamentação do Parquet de Contas, acompanho integralmente este posicionamento, deixando de acatar a sugestão da área técnica.**

### **3. CONCLUSÃO - DO APRIMORAMENTO DA GESTÃO E DA FISCALIZAÇÃO EFICIENTE**

O trabalho deste órgão fiscalizador **deve estar alinhado ao resultado eficaz, e não a sua utilização como um instrumento de penalização**, e, partindo desta premissa, amparado pelo Decreto Lei 4.657/42, alterado pela Lei 13.655/2018, que introduziu na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e aplicação do direito público, passo à esta análise.

Ressalto, nesse diapasão, nas palavras do Conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo, na apreciação das contas de governo no ano de 2019, as Cortes de Contas, **“atuam como elo entre o Estado e a Sociedade, seja por ser uma instituição à disposição da coletividade para o recebimento e apuração de denúncias e irregularidades, seja pelas criteriosas análises realizadas nos processos de prestações de contas dos gestores e governantes, gerando benefícios para a sociedade por meio do controle externo e do aperfeiçoamento da gestão dos recursos e gastos públicos”**.

Assim sendo, da análise das contas pelo NCCONTAS, em sede de análise conclusiva na ITC 2152/2022, houve o entendimento de que “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 31/12/2021 e os resultados orçamentário, financeiro e patrimonial consolidados do exercício de 2021”.

Posto isto, alinhado à análise legal do Ministério Público de Contas, **em sede de atuação do gestor público**, corroboro integralmente com o Parecer emitido pelo Parquet, visando afastar a ressalva sugerida pela área técnica.

Ainda nas palavras do eminente Conselheiro Rodrigo Coelho, e válido reafirmar que **“a análise das Contas de Governo realizada pelos Tribunais de Contas é um dos mais eficientes instrumentos de promoção da governança pública e de accountability**. Isso porque, ao realizar macro análise da atuação governamental, para além da aferição de resultados das políticas implementadas naquele período, as **Contas de Governo** poderão indicar pontos passíveis de aprimoramento da gestão, bem como contribuir, por meio dos dados levantados, para o planejamento e tomada de decisão dos administradores públicos **que deve refletir, por sua vez, ao atendimento incontestado da supremacia do interesse público sob o particular”**.

Logo, indo ao encontro desta narrativa, e ao encontro do conceito de accountability já tão difundido no âmbito das Cortes de Contas, **entendo prudente a manutenção das recomendações sugeridas pela área técnica, com vistas ao aprimoramento da gestão**.

#### **4. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

Diante do exposto, **divergindo parcialmente do entendimento técnico e corroborando integralmente com o entendimento ministerial**, VOTO no sentido de que o Colegiado aprove a seguinte minuta de Parecer Prévio que submeto à sua consideração.

Vistos, relatados e discutidos estes autos, RESOLVEM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator:

**1. EMITIR PARECER PRÉVIO** à Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo pela **APROVAÇÃO** da Prestação de Contas do Governador do Estado do Espírito Santo, Sr. José Renato Casagrande, relativas ao exercício de 2021, na forma aqui

apresentada, nos termos do artigo 313, incisos IV e V, c/com o artigo 118, §2º, ambos do Regimento Interno desta Corte de Contas (Resolução TC 261, de 4 de junho de 2013), e do artigo 80, inciso I, da LC Estadual 621, de 8 de março de 2012.

## **1 Recomendação**

Considerando as análises consignadas na presente instrução técnica, em especial acerca do equilíbrio financeiro do ES-Previdência e dos resultados da auditoria financeira do Balanço Geral do Estado (BGE), referente ao exercício de 2021, propõe-se as recomendações a seguir, com fundamento no art. 1º, XXXVI, da Lei Complementar Estadual 621/2012, c/c o art. 329, § 7º, do Regimento Interno do TCEES (Resolução TC 261/2013):

10.1.1 Ao Estado, para que, por meio do IPAJM, SEP e Sefaz, sob a supervisão do sistema de controle interno, crie fundo de oscilação de riscos, com previsão na avaliação atuarial, a fim de manter nível de estabilidade do plano de custeio do RPPS e garantir sua solvência ([subseção 3.6.2.1](#));

10.1.2 À Sefaz, para que no exercício de sua competência de órgão responsável pela inscrição e controle da dívida ativa (LC 225/2002) e a Procuradoria Geral do Estado, a quem cabe a gerência da dívida ativa (LC 88/1996), 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 implementação dos 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, nos termos do Decreto 5089-R, 15 de fevereiro de 2022, 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 4.2.1](#));

10.1.3 À Sefaz, para que no exercício de sua competência de órgão central do sistema de contabilidade estadual, adote os procedimentos necessários para que nas próximas demonstrações contábeis consolidadas a serem elaboradas e divulgadas, seja realizado o reconhecimento e a evidenciação dos créditos por competência, em observância à Estrutura Conceitual aplicada à Contabilidade do Setor Público – NBC TSP EC, Capítulo 1, item 1.1, Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público – MCASP (item 3.4, parte I), Instrução de Pronunciamentos Contábeis da Secretaria do Tesouro

Nacional – IPC 02 (itens 23 e 24), bem como ao item 1 do Anexo Único da IN TC 36/2016 ([subseção 4.2.2](#));

10.1.4 À Seag, Sesport, Sedu, Sesa, Fundo Estadual de Saúde, Sesp, PCES, PMES, Sejus e Fundo Previdenciário, para que implementem ações objetivando implantação integral dos controles analíticos e contábeis de bens móveis e imóveis, bem como os procedimentos relativos ao reconhecimento e mensuração destes bens, e suas respectivas depreciação, reavaliação e redução ao valor recuperável, em conformidade com os preceitos do da MCASP 8ª ed., Parte II, item 5, NBC TSP 07 e Instrução Normativa TC 36/2016 (Anexo Único - item 8) [subseção 4.2.3](#);

10.1.5 À Seger, para que na qualidade de gestora do Sistema Integrado de Gestão Administrativa – SIGA, estabeleça, por meio de portaria, a obrigatoriedade de utilização do módulo de bens imóveis por parte da Sesport, Sedu, Sesa, Fundo Estadual de Saúde, Sesp, PCES, PMES, Sejus e Fundo Previdenciário, nos termos do artigo 4º, parágrafo único do Decreto 2.340/2009 [subseção 4.2.3](#);

10.1.6 À Sefaz e Seger para que prossigam na adoção dos procedimentos para assegurar as apropriações por competência de férias a pagar, conforme dispõe a Estrutura Conceitual aplicada à Contabilidade do Setor Público – NBC TSP EC, Capítulo 1, item 1.1; c/c inciso II do artigo 50 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000) [subseção 4.2.4](#);

10.1.7 À Sefaz para que no exercício de sua competência de órgão central de contabilidade do Estado providencie os meios necessários à obtenção dos relatórios a serem extraídos de seus sistemas de Tecnologia da Informação, a fim de providenciar a melhor estimativa contábil para a provisão da repartição de créditos tributários, nos termos do item 6.4 NBC TSP EC e do MCASP (8ª edição, item 9.6.1 da parte II) e uma melhor segregação entre circulante e não circulante nos termos da NBC TSP 11. E que, visando o aperfeiçoamento do controle interno, avalie a necessidade de se elaborar uma política contábil para a contabilização das provisões de repartições de créditos tributários, ou de uma rotina administrativa que inclua uma etapa de revisão ou aprovação para o adequado registro contábil ([subseção 4.2.5](#));

10.1.8 À Seger, para que, enquanto órgão central do sistema de controle patrimonial, na condição de responsável em planejar, coordenar, controlar e executar as atividades de patrimônio, em conjunto com a **Semobi** e **DER**, adote os procedimentos necessários ao ingresso das obras concluídas /

finalizadas, bem como a implantação e registros dos procedimentos contábeis referentes à depreciação dos bens imóveis de infraestrutura, em conformidade com os preceitos da NBC TSP 07 (item 44), Instrução Normativa TC 36/2016 (Anexo Único - item 8), e MCASP 8ª Edição (parte II, item 5.5), [subseção 4.3](#).

## **2 Ciência**

Considerando ainda as análises consignadas nos autos acerca da gestão orçamentária e renúncia de receitas, com fundamento no art. 9º, I, da Resolução TC 361/2022, propõe-se:

10.2.1 Dar ciência ao chefe do Poder Executivo e aos atuais responsáveis pela Sedurb e Sesa, da ocorrência registrada na [subseção 3.2.2](#), como forma de alerta, para a necessidade de adotar medidas para garantir que suas estatais supervisionadas observem a vedação estabelecida no inciso II do art. 167 da Constituição da República, haja vista a realização de despesa acima da autorização legislativa ([Tabela 10](#)).

10.2.2 Dar ciência ao chefe do Poder Executivo, da ocorrência registrada na [subseção 3.7.1](#), como forma de alerta, para necessidade de atender as exigências da IN 68/2020 desta Corte de Contas, especialmente quanto a apresentação de todas informações exigidas pelo LCARE e pelo DEMRE – Demonstrativo da Renúncia de Receitas;

10.2.3 Dar ciência ao chefe do Poder Executivo, da ocorrência registrada na [subseção 3.7.1](#), como forma de alerta, para a obrigatoriedade de apresentação da estimativa do impacto orçamentário-financeiro no momento em que propor projeto de lei que verse sobre a concessão ou ampliação de renúncia de receitas, inclusive para os programas de parcelamento incentivado, outrora nominado de Refis, os quais possuem natureza de renúncia de receita, caracterizando-se como anistia e não como transação tributária, em observância ao art. 113 do ADCT e a boa prática de planejamento da gestão fiscal, devendo ainda, incluir a respectiva estimativa na mensagem de encaminhamento ou anexa ao projeto de lei, a fim de dar a transparência que se exige na responsabilidade fiscal;

10.2.4 Dar ciência ao chefe do Poder Executivo, da ocorrência registrada na [subseção 3.7.2](#), como forma de alerta, para a necessidade de apresentar a partir da próxima Lei de Diretrizes Orçamentárias, as disposições pertinentes para concessão ou ampliação de novos benefícios de natureza tributária, assim como dispor no Anexo de Metas Fiscais – Demonstrativo da Estimativa e Compensação das Renúncias de Receitas, a previsão de renúncia de todas as espécies de benefícios tributários praticados, previstos e pretendidos para o próximo exercício, atendendo aos requisitos do Manual de Demonstrativos Fiscais, especialmente quanto ao montante estimado para renúncia fiscal, desenvolvendo as metodologias necessárias para apuração da estimativa da renúncia para cada espécie tributária;

10.2.5 Dar ciência ao atual chefe do Poder Executivo Estadual, da ocorrência registrada na [subseção 3.7.2](#), como forma de alerta, para a necessidade de apresentar na próxima proposta de LOA o Demonstrativo exigido pelo art. 165, §6º, da CF e art. 150, §6º, da Constituição Estadual prevendo todos os benefícios de natureza tributária, assim como os benefícios de natureza financeira e creditícia, dando maior transparência ao planejamento das respectivas ações de governo;

10.2.6 Dar ciência ao chefe do Poder Executivo, da ocorrência registrada na [subseção 3.7.2.1](#), como forma de alerta, para a necessidade de apresentar em futuro projeto de lei que institua ou amplie benefício de natureza tributária as respectivas medidas de compensação ou demonstração de que a renúncia foi considerada na estimativa da receita tributária e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias;

10.2.7 Dar ciência ao chefe do Poder Executivo, da ocorrência registrada na [subseção 3.7.2.2](#), como forma de alerta, para a necessidade de apresentar o Demonstrativo de Renúncia de Receitas – DEMRE informando todos os itens constantes da respectiva tabela, indicando em cada linha cada uma das espécies de benefícios fiscais concedidas, diferenciando cada critério concessivo de renúncia de receita existente, seja por contribuinte ou por produto, incluindo irrestritamente as disposições indicadas da legislação estadual nesta instrução, além de outras que não foram identificadas e os respectivos contribuintes beneficiários, nos termos no item 3.2 do Anexo II da Instrução Normativa 68/2020;

10.2.8 Dar ciência ao chefe do Poder Executivo, da ocorrência registrada na [subseção 3.7.2.2](#), como forma de alerta, para a necessidade de aperfeiçoar o planejamento de forma a possibilitar o alcance das metas previstas nas diretrizes orçamentárias quanto a execução final do montante dos benefícios concedidos pelo Estado do Espírito Santo.

**2. ARQUIVAR** os autos após os trâmites legais.

**Sergio Aboudib Ferreira Pinto**

Conselheiro Relator

**VOTO COMPLEMENTAR**

**O RELATOR EXMO. SR. CONSELHEIRO SERGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO:**

**1. RELATÓRIO**

Tendo em vista a deliberação realizada na 2º Sessão Especial do Plenário, realizada em 11 de julho de 2022, após ouvir atentamente as considerações

trazidas pelo Eminentíssimo Conselheiro, Sérgio Manoel Nader Borges, corroborarei integralmente com tais considerações, sendo acompanhado pelos meus pares, trago a presente complementação de voto, que deverá integrar o Parecer Prévio que será encaminhado à Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo:

## **2. COMPLEMENTAÇÃO DE VOTO – FUNDAMENTAÇÃO**

Em meu Voto do Relator 3170/2022 (peça 143), acompanhando o Ministério Público de Contas, sendo devidamente acompanhado à unanimidade pelos meus Eminentíssimos pares, afastei a proposição da área técnica que entendeu que houve indicativo de vícios formais de inconstitucionalidades, registrado na subseção 3.7.1 da ITC 2152/2022, pela falta de estimativa do impacto orçamentário-financeiro dos projetos de renúncia de receitas, no exercício de 2021, e portanto, consignou-se sugestão endereçada ao TCEES para que promova representação, nos termos do art. 1º, XX, do Regimento Interno desta Corte de Contas, ao Procurador Geral da República e à Mesa Diretora da Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo, quanto à suposta ilegalidade observada nos autos.

Em sábias considerações, o Conselheiro Sérgio Manoel Nader Borges, explicou que:

“Fiz questão deste breve registro relativo ao período pandêmico para trazer, então, a consignação que entendo necessária a este julgamento e, como dito, não em divergência, mas em complemento ao voto proferido pelo Relator.

Refiro-me, específica e pontualmente, à sugestão lançada pela área técnica a fim de que sejam cientificadas a Procuradoria Geral da República – PGR e a Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo, acerca de possíveis inconstitucionalidades formais existentes no curso do processo legislativo da edição das Leis Estaduais nº. 11.246/2021, 11.483/2021, 11.473/2021, 11.233/2021, 11.331/2021 e 11.521/2021, ante a suposta falta de estimativa do impacto orçamentário-financeiro dos projetos de renúncia de receitas.

Registra o corpo técnico que tal prática iria de encontro ao que dispõe o art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, presente na Constituição da República Federativa do Brasil, cujo teor aduz que “a

proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro”.

Corroborando tal dispositivo, e visando regulamentá-lo, a Lei Complementar Federal nº. 101/2000 aduz em seu art. 14 que a concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá seguir algumas condições e estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro.

É de conhecimento comum que a Lei Complementar nº. 101/2000 foi editada com a finalidade de apresentar normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, razão pela qual é calcada, principalmente, em ações planejadas e transparentes com vistas ao equilíbrio das contas públicas.

Diante da similaridade da redação dos artigos que integram a Lei Complementar nº. 101/2000 e do art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, presente na Constituição da República Federativa do Brasil, é possível apontar que a norma constitucional tem, também, este mesmo objetivo, qual seja, o equilíbrio das contas públicas.

Todavia, em que pese a proposta técnica, ante a “suposta existência de vícios formais de inconstitucionalidade” no curso do processo legislativo, é preciso trazer luz que a nossa Suprema Corte já se debruçou sobre o tema”.

Ressaltou ainda, o julgamento do Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6357/DF, que considerou “o surgimento de condições supervenientes absolutamente imprevisíveis afetam radicalmente a possibilidade de execução do orçamento planejado” qual seja o surgimento da pandemia de COVID-19, que representa uma condição superveniente absolutamente imprevisível e de consequências gravíssimas, que afetará, drasticamente, a execução orçamentária anteriormente planejada, ou seja, em síntese, “considerou nossa Suprema Corte que a imprevisibilidade advinda da pandemia é fator relevantíssimo, capaz inclusive de afastar momentaneamente as restrições impostas pela LRF durante o estado de calamidade pública”.

Assim sendo, deverá integrar o Parecer Prévio destinado à Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo, afim de subsidiar o julgamento das

contas de governo, as considerações trazidas pelo Conselheiro Sergio Manoel Nader Borges, constante nas notas taquigráficas, mantendo-se incólume os demais termos do Voto do Relator

**Sergio Aboudib Ferreira Pinto**

Conselheiro Relator

**NOTAS TAQUIGRÁFICAS**

**02ª SESSÃO ESPECIAL DO PLENÁRIO 11/07/2022**

**APRECIÇÃO DA PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DO GOVERNADOR,  
EXERCÍCIO 2021, PROCESSO TC-4137/2022**

**RELATOR: CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO**

**O SR. CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO** – Diante da importância da matéria, a ponto de nos merecer uma sessão especial, entendo que nós não podíamos passar para votação sem antes discutir aqui essa prestação de contas. Já adianto que vou acompanhar integralmente o relator, conselheiro Sérgio Aboudib, pelo trabalho e pelos relatos que traz em seu voto. Porém, eu queria aproveitar este momento para deixar aqui, em notas taquigráficas, no Plenário, uma pequena trilha daquilo que, acredito eu, ser necessário e importante pra que nós observemos no futuro. Porque a cada ano que passa, nós aprendemos um pouco mais, um com os outros, nesse sistema Tribunais de Contas, que vem desde 2019, pela Carta de Moscou, mudando um pouco as referências da análise de contas. E aqui, muito especialmente no Tribunal de Contas do Espírito Santo, liderado por vossa excelência, que nos exige e nos motiva, a fazer uma análise de políticas públicas cada vez mais intensa, conselheiro Ciciliotti. Então nesse contexto, eu queria fazer algumas considerações. Primeiro, levando em consideração que o cenário do Espírito Santo é extremamente favorável para a inovação e para o avanço na análise de políticas públicas de seus resultados e a entrega para a população.

Porque nós temos em nosso Estado duas décadas de estabilidade que precisa continuar. E que nesse ambiente de estabilidade é que se dá as bases pra que nós possamos fazer a verificação desses resultados, ter condição e parâmetro de comparação efetivo, para que nas análises futuras nós tenhamos entregas pra fazer. E lembro isso, respeitando e obedecendo àquilo que a Carta de Moscou nos traz. E eu quero trazer como os objetivos elencados - só pra rememorar a todos nós e aqueles que não conhecem, por ventura, tenham condição de conhecer -, “que é pelas Cortes de Contas observar a adoção da Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável, dos objetivos de desenvolvimento sustentável por todos os Estados, membros das Nações Unidas, a revolução digital, a adoção da estrutura de pronunciamentos profissionais da Intosai, e expectativas e obrigações advindas da Intosai-P, da NBASP 12, valores e benefícios dos Tribunais de Contas, fazendo a diferença na vida dos cidadãos”. E nesse diapasão nos cabe avaliar as políticas públicas. Como fazer, presidente, sem invadir a discricionariedade dos governantes? Sem invadir aquilo que cabe a eles decidir por meio de toda pactuação que é feita entre esse governante e o povo? Então nós verificamos a nossa Constituição, o poder emanado do povo, no § 1º, art. 1º. Mas também verificamos a forma de governar, os instrumentos de governo que tem o governante pra entregar as políticas públicas. E eu quero chamar a atenção aqui dos planos, conselheiro Sérgio Borges, conselheiro Aboudib, que esses governantes têm. O conselheiro Aboudib, inclusive, que já o citou nessas contas, que são os Planos das Políticas Públicas. Mas começo pelo Plano Plurianual. Nosso Tribunal de Contas estabeleceu uma cartilha recentemente, que tem sido usada, de maneira referencial, Brasil afora. Não são poucas, conselheiro Ranna, as intervenções que os eventos que participamos e que a nossa cartilha é utilizada por outros técnicos de outros Tribunais de Contas. Mas que também nela está ali demonstrada a necessidade de qualificação desse instrumento, que é o nosso Plano Plurianual. Lado outro, nós temos os diversos planos das diversas políticas públicas. E aqui, quero chamar a atenção para a semelhança entre eles. Se nós temos no Plano Plurianual, programas, projetos e ações em escala hierárquica; nós temos no Plano de Educação, metas e estratégias; nós temos no Plano de Saúde, diretriz, objetivos e metas; nós temos no Plano de Resíduos Sólidos, diretriz e estratégia; nós temos no Plano de Assistência Social, metas e ações. Mas todos eles, conceitualmente, se encontram no mesmo lugar. Isso posto, pela necessidade que nós temos de fazer

essa avaliação de política pública, que eu bem mencionei, respeitando a discricionariedade, que é pactuada com o povo, aprovada então em cada instrumento legislativo que nós temos. Lembrando, o PPA é encaminhado pelo Chefe do Poder Executivo ao Legislativo por conta de um comando constitucional. Os Planos de Políticas Públicas são todos aprovados por lei regular, lei ordinária. Então posto isso, a compatibilização entre eles, dada a sua similaridade, é extremamente importante. Então observar no PPA. Nós temos um novo ciclo que se iniciará no ano que vem, que será apreciado nas contas de 2023, no nosso exercício de 2024. Mas observar essa compatibilização, observar na confecção dos PPAs, do próximo PPA do Estado, cada Plano de Políticas Públicas, as suas ações que são compatíveis, as metas que são compatíveis. E metas aqui, em cada Plano de Política Pública, ela tem uma configuração, e se assemelha com o programa do PPA; em outro, se assemelha com ação do PPA. Então a sua compatibilização, a previsão de um no outro, fará com que haja mais qualidade, inclusive na escolha dos indicadores que nós acompanharemos no PPA. Porque não é incomum percebermos no PPA indicadores que acabam em si mesmo. Eles são um fim neles mesmos. Um indicador de unidade, por exemplo, ele é um fim nele mesmo. Ele não vai nos permitir nenhuma comparabilidade futura; ele não vai nos permitir verificar se houve avanço daquela política ou não. Porque a meta era construir um número de unidade de um determinado equipamento; aquilo foi construído ou não, é a única coisa que nos permitirá. Diferente do percentual de estudantes em tempo integral, diferente do número de atendimentos na atenção básica da saúde, diferente de outros indicadores, que nos trarão condições de verificar se houve avanço, se houve o resultado positivo. Nesse sentido, senhor presidente, eu já vou finalizando a minha participação, mas pra dizer que existem inovações nessa direção. O Tribunal de Contas de Santa Catarina já traz, nos pareceres prévios, a compatibilização por estratégia, conselheiro Sérgio Borges, e por ação dos PPA compatibilizada em cada ano de todos os municípios do Estado, numa grande colaboração, numa grande concertação que foi feita com os contadores públicos daquele Estado. Mas isso não foi normatizado. A regra não está escrita. Aí no âmbito do Comitê Técnico de Educação no Instituto Rui Barbosa, visto que essa iniciativa acontece apenas na política de educação, nós pedimos que Santa Catarina nos desse a contribuição da normatização dessa estratégia, pra que nós pudéssemos verifica-la e perceber se é possível fazer nas demais políticas públicas, uma vez que nós temos planos de cada

uma delas. Então, senhor presidente, observadas essas questões, um novo ciclo se inicia o ano que vem. Nós teremos outras contas pra apreciar. Nós temos um Estado que vai em boas condições, num bom caminho. Mas observando o nosso papel, os nossos desafios aparentes e inerentes, eu queria deixar registrado aqui que acompanho o voto do nobre conselheiro Sérgio Aboudib, olhando pra frente, percebendo que nós precisamos compatibilizar esses instrumentos, pra entregar à população também a efetividade desses resultados e a qualificação desses instrumentos. Muito obrigado, senhor presidente!

**O SR. PRESIDENTE, CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN** – Obrigado conselheiro Rodrigo Coelho. Devolvo a palavra ao conselheiro relator.

**O SR. CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO** – Parabenizo, agradeço a manifestação do conselheiro Rodrigo Coelho, entendo como absolutamente correto este conceito, e sugiro que as notas taquigráficas façam parte desse entendimento, que acolho integralmente, como forma de melhoria constante. Devolvo a palavra presidente.

**O SR. PRESIDENTE, CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN** – Continua em discussão.

**O SR. CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER** - Senhor presidente, senhores conselheiros, ilustre representante do Ministério Público de Contas, autoridades presentes a esta sessão especial. Como estou em evento fora do estado, estou participando aqui por videoconferência. Nós tivemos muitas perdas na pandemia, mas também ganhamos essa cultura tecnológica que possibilita participarmos mesmo à distância, o que antes era uma necessidade de estarmos a distância, época forte da pandemia, hoje é uma funcionalidade que ter. Inicialmente parabenizo a todos e todas envolvidos na análise das contas de governo, a área técnica que faz um acompanhamento permanente, ao Ministério Público de Contas, ao relator conselheiro Sérgio Aboudib, que também o relator tem que se debruçar por um tempo relativamente longo no acompanhamento dessas contas até resultar hoje na sessão que coroa todo esse trabalho feito com diligência e equilíbrio. Ficamos felizes aqui com os resultados obtidos pelo Estado do Espírito Santo, a nota A pela STN, a nota dez em transparência, tanto pela Organização Transparência Internacional, quanto pela CGU, que são inclusive órgãos externos aqui ao Espírito Santo, os resultados de qualidade do ensino público, bom percentual de

investimentos, entre outros. E é claro também temos muitas limitações ainda, por isso que são feitas recomendações e determinações na análise dessas contas. Mas eu devo registrar que esses resultados positivos não foram garantidos de uma hora para outra, é tudo nas últimas duas décadas, é importante registrar. Aqui quero registrar algumas questões da área previdenciária e é o grande desafio que temos hoje. Em dois mil e quatro, por exemplo, foi feita a segregação de massa que separou os fundos financeiros, que é um fundo que não é capitalizado, do fundo previdenciário, que é capitalizado. Hoje nós temos um grande contingente dos nossos servidores estão no fundo previdenciário, e no futuro, é quando estiverem recebendo os seus benefícios, hoje alguns já recebem, mas é um grupo pequeno ainda que ele recebe, mas nós temos contingente muito grande de servidores (todo mundo que entrou em dois mil e quatro para cá no sistema estadual) e que tem uma garantia de pagamento futuro sem precisar de aportes financeiros do estado. Então já é um grupo grande isso já, é nos alivia um pouco embora temos ainda um grande déficit previdenciário no fundo financeiro. Mas é importante registrar que isso já, de certa forma, ajudou a equacionamento. Desde dois mil e treze o estado implantou a previdência complementar para os servidores novos, os ingressantes pós esse período e que ganhe mais do que o limite do regime geral de previdência, hoje de seis mil e oitenta e sete ponto vinte e dois. Então o estado só se compromete com a previdência própria até esse valor, acima desse valor é dado ao servidor público que ganha e mais do que isso a opção de estar na previdência complementar. Isso também provoca um certo alívio nas contas previdenciárias futuras, e também há de se registrar que um imediatamente após a emenda cento e três barra dois mil e dezenove, que implantou a mais recente reforma da previdência, que ela veio com um defeito, ela não previa, ela deixou de lado a reforma da previdência do servidor público estadual e do servidor público municipal, e o Estado do Espírito Santo, de maneira imediata, fez a adesão essa reforma, implanta idade mínima para os servidores e também restringe outras regras para enxugar um pouco os gastos previdenciários. Nesse período de duas décadas também o estado tem sido comedido na concessão de reajuste aos servidores públicos, porque é importante pagar hoje o que se pode pagar sempre, e não simplesmente fazer média com as pessoas de uma atualidade na no momento atual em benefício de gerações futuras. Isso também contribui muito para o equilíbrio das contas públicas, e o Tribunal de Contas está acompanhando a questão previdenciária já há algum tempo, porque

desde dois mil e dezesseis há um grupo especializado, o setor especializado para isso, e são pessoas preparadas que acompanham esse dia a dia. É claro que esse trabalho todo feito pela gestão previdenciária do estado como um todo, e muitas vezes é mal compreendido pelos servidores públicos, pois são negados benefícios quando não compatíveis com a lei e também propostas regras mais rígidas. Entretanto, trabalha-se no sentido de garantir o futuro dos servidores públicos, para que não tenham problema no recebimento dos seus proventos, além de garantir à sociedade como um todo, que o poder público terá recursos para investimentos necessários. Assim, foi e está sendo feito nas várias áreas nas últimas duas décadas gerando um momento atual um conjunto de boas notícias; é o caso por exemplo da dívida pública, que o limite máximo de endividamento é duzentos por cento da RCL e nossa dívida atual é praticamente zerada. Isso nos dá uma boa, para o Estado do Espírito Santo, uma boa capacidade de endividamento futuro para realizar novos investimentos, além daquilo que sobra, entre aspas, da receita estadual, daquilo que não é gasto com despesas obrigatórias. É falei isso, reafirmo de novo, para exemplificar que o que o estado vivencia hoje, e está sendo construída, está sendo construído há um bom tempo, é temos que trabalhar para isso continue sendo feito com os resultados positivos para a economia, para os gastos sociais para as pessoas e já estamos chegando, estamos com boas perspectivas. Trabalho nosso aqui, que o Tribunal de Contas (inaudível) não é isso independente de quem seja, mas quem esteja à frente do governo. O trabalho do equilíbrio das contas públicas ele é feito independente é aí da questão ideológica, e nós temos aqui, reafirmando bem esse trabalho aqui nas contas de governo, da área técnica que fez um trabalho, do Ministério Público de Contas, registro aqui mais uma vez o trabalho do conselheiro relator, de sua assessoria, para que chegue então a todo esse relato do conselheiro Sérgio Aboudib fez de maneira, e até parabênico, muito sucinta, e isso é importante né, uma maneira sucinta, resumida, é bem entendida, é para que possamos então é votar as contas hoje. Então senhor presidente já adianto que vou acompanhar integralmente o relator, e mais uma vez parabênico e devolve então a palavra a vossa excelência.

**O SR. PRESIDENTE, CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN** – Obrigado conselheiro Domingos Taufner. Continua em discussão. Como voto o conselheiro Carlos Ranna.

**O SR. CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO** - Senhor presidente, senhores conselheiros, senhor procurador, secretários e demais autoridades do governo aqui presentes. Senhor presidente, eu parablenizo a equipe que fez todo o acompanhamento das contas de governo. Estamos a cada ano aperfeiçoando e melhorando esse acompanhamento e trazendo informações cada vez mais relevantes para a sociedade. Parablenizo o relator, Ministério Público e gostaria de lembrar, rapidamente, da mesma maneira, que o Supremo Tribunal Federal é considerado o guardião da Constituição Federal, os Tribunais de Contas são considerados, e o nosso Tribunal em particular, é o guardião da Lei de Responsabilidade Fiscal. Então, quando se diz, quando se fala, quando se alega, quando eu citei de ter (inaudível) de que não é importante ter as finanças em dia, na verdade, é uma grande falácia. Sem finanças em dia não há, não haverá, recursos para a saúde, para a educação, para investimentos. Então, é importante sim, e temos que nos orgulhar de que o Espírito Santo é o estado que desde que iniciou a avaliação e acompanhamento da Secretaria de Tesouro Nacional-STN, recebe a nota máxima, a nota A. Virou um ativo, virou um patrimônio da sociedade capixaba, e por isso parablenizo a equipe de governo que mantém esse ativo. Não é fácil, se conquistar não é fácil, manter é mais difícil ainda e agora temos um outro desafio que é a transparência, e o Governo do Estado mais uma vez se mostrou competente, e como disse o conselheiro Domingos Taufner, avaliado por, e parece que o conselheiro Rodrigo Coelho também, o próprio presidente, avaliado por instituições de fora, até internacional, obteve a melhor pontuação entre os estados da federação. Teremos este ano uma nova avaliação dos portais de transparência, dessa vez realizada pela ATRICON. Nós vamos avaliar os portais de transparências de todos os entes federados, os estados e os municípios, dos poderes legislativo, judiciário e dos próprios tribunais de contas. A ideia é apresentar esse resultado no final do ano, em novembro, no Encontro Nacional dos Tribunais de Contas. Espero que nosso Estado e nosso Tribunal de Contas se saia bem também nesta avaliação. Também, senhor presidente, foi objeto da análise das contas aí o enfrentamento a pandemia. Não é trivial o esforço que foi despendido para garantir o atendimento à população mais carente. O Tribunal de Contas participou ativamente desse processo avaliando a situação, como é que estavam as vacinas, se havia aglomeração ou não, quais eram as políticas utilizadas pelo estado e municípios para evitar aglomerações, evitar uma contaminação ainda maior do que a que ocorreu.

Verificou-se também com relação às escolas, como que foi feito durante a pandemia e o retorno às aulas. E o estado mais uma vez saiu bem. Não estamos aqui para ficar elogiando ou criticando. Estamos aqui para fazer uma análise isenta, com base nas evidências que foram apresentadas nos autos, e com base nessas evidências presidente eu acompanho in totum o voto do conselheiro relator Sérgio Aboudib. Obrigado.

**O SR. PRESIDENTE, CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN** – Continua em discussão. Obrigado conselheiro Ranna. Como vota o conselheiro Sérgio Borges.

**O SR. CONSELHEIRO SÉRGIO MANOEL NADER BORGES** – Senhor presidente, senhor o relator, senhores conselheiros, autoridades presentes, procurador Luis Henrique, eu cumprimento a todos, mas a todas também né. Nós estamos na fase de valorizar mais a mulher, é uma brincadeira à parte porque nós nascemos de uma mulher, as professoras são mulheres, as namoradas e as esposas, todas mandam na gente, quer dizer que o homem é machista é uma ilusão. Mas cumprimentando a todos eu quero fazer algumas observações às quais eu já conversei com o conselheiro relator que fez um excelente trabalho junto com a área técnica deste Tribunal, o que para nós não é surpresa. Senhor presidente a gente já vem fazendo esse aprimoramento das ações do Tribunal de Contas, da minha parte desde novembro de dois mil e treze que eu participo desse progresso. Aqui eu aprendo muito, como na vida né, todo dia a gente aprende um pouco. Eu gostaria de além de parabenizar os técnicos desta Corte de Contas pela elaboração das análises técnicas referentes aos aspectos contábeis, econômicos, jurídicos e outros relacionados ao tema, ainda que divergências entre o opinamento técnico, do Ministério Público Especial de Contas e do próprio Relator e consequentemente do Colegiado possam se mostrar presentes. Da mesma forma, desejo deixar registrado em favor do Relator, Conselheiro Sérgio Aboudib Ferreira Pinto, e a toda equipe de seu gabinete, nota de congratulamento pelo trabalho realizado nos últimos meses, visando a apresentação do voto. A partir da divulgação das conclusões do Relator pude, juntamente com a equipe do meu gabinete, me debruçar sobre as peças constantes dos autos para analisar os registros contábeis e fáticos que se encontram em julgamento. Longe de qualquer divergência, minha intervenção é para associar meu voto ao do Relator, na completude das conclusões apresentadas, lembrando que o presente feito trata da análise dos aspectos relacionados ao exercício

financeiro de 2021 quando ainda se encontravam vigentes medidas de controle e combate ao vírus causador de pandemia mundial. Logo, é importante ressaltar e reconhecer as dificuldades inerentes ao exercício da administração estatal durante tal período de excepcionalidade, especialmente em relação às medidas sanitárias a serem implementadas ao longo do tempo. Com base no esforço coletivo – gestores públicos e privados, servidores, sociedade e outros atores –, é bem verdade, pudemos vivenciar a flexibilização das medidas rígidas inicialmente necessárias para, aos poucos, podermos retornar a uma “semi-normalidade”. Fiz questão deste breve registro relativo ao período pandêmico para trazer, então, a consignação que entendo necessária a este julgamento e, como dito, não em divergência, mas em complemento ao voto proferido pelo Relator. Refiro-me, específica e pontualmente, à sugestão lançada pela área técnica a fim de que sejam científicadas a Procuradoria Geral da República – PGR e a Assembléia Legislativa do Estado do Espírito Santo, acerca de possíveis inconstitucionalidades formais existentes no curso do processo legislativo da edição das Leis Estaduais nº. 11.246/2021, 11.483/2021, 11.473/2021, 11.233/2021, 11.331/2021 e 11.521/2021, ante a suposta falta de estimativa do impacto orçamentário-financeiro dos projetos de renúncia de receitas. Registra o corpo técnico que tal prática iria de encontro ao que dispõe o art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, presente na Constituição da República Federativa do Brasil, cujo teor aduz que “a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro”. Corroborando tal dispositivo, e visando regulamentá-lo, a Lei Complementar Federal nº. 101/2000 aduz em seu art. 14 que a concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá seguir algumas condições e estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro. É de conhecimento comum que a Lei Complementar nº. 101/2000 foi editada com a finalidade de apresentar normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, razão pela qual é calcada, principalmente, em ações planejadas e transparentes com vistas ao equilíbrio das contas públicas. Diante da similaridade da redação dos artigos que integram a Lei Complementar nº. 101/2000 e do art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, presente na Constituição da República Federativa do Brasil, é possível apontar que a norma constitucional tem, também, este mesmo objetivo, qual seja, o equilíbrio das contas públicas. Todavia, em que pese a

proposta técnica, ante a “suposta existência de vícios formais de inconstitucionalidade” no curso do processo legislativo, é preciso trazer luz que a nossa Suprema Corte já se debruçou sobre o tema. É necessário trazer ao conhecimento de todos que o Pleno do Supremo Tribunal Federal, em decisão oriunda do referendo de Medida Cautelar concedida junto à Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 6357/DF, manifestado durante o período pandêmico, relativizou tais exigências: Faço aqui uma breve leitura de trecho da decisão: “A Lei de Responsabilidade Fiscal instituiu um inovador modelo regulatório das finanças públicas, baseado em medidas gerais de transparência, de programação orçamentária, de controle e de acompanhamento da execução de despesas e de avaliação de resultados, destinadas, entre outros pontos, a incrementar a prudência na gestão fiscal e a sincronizar as decisões tomadas pelos Estados e pelos Municípios com os objetivos macroeconômicos estabelecidos nacionalmente pela União. No entanto, existem situações nas quais o surgimento de condições supervenientes absolutamente imprevisíveis afetam radicalmente a possibilidade de execução do orçamento planejado. Inteligência do art. 65 da LRF. O surgimento da pandemia de COVID-19 representa uma condição superveniente absolutamente imprevisível e de consequências gravíssimas, que afetará, drasticamente, a execução orçamentária anteriormente planejada. Realização de gastos orçamentários destinados à proteção da vida, da saúde e da própria subsistência dos brasileiros afetados pela gravidade da situação vivenciada. ” Em síntese considerou nossa Suprema Corte que a imprevisibilidade advinda da pandemia é fator relevantíssimo, capaz inclusive de afastar momentaneamente as restrições impostas pela LRF durante o estado de calamidade pública. Assim, propondo apenas acréscimo de fundamentação aqueles já apresentados pelo Relator, Conselheiro Sérgio Aboudib Ferreira Pinto, estas eram as considerações que gostaria de apresentar nesta sessão especial de julgamento reiterando as congratulações ao Relator, Conselheiro Sergio Aboudib Ferreira Pinto, quanto ao brilhante voto apresentado nesta ocasião. É só presidente.

**O SR. PRESIDENTE, CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN** – Obrigado conselheiro Sérgio Borges. Devolvo a palavra ao conselheiro Sérgio Aboudib.

**O SR. CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO** – Senhor presidente eu queria agradecer a manifestação do conselheiro Borges e, conforme bem

explicado, sua excelência apenas acresce argumentos e fundamentos, citando manifestação do Supremo Tribunal Federal por ocasião do julgamento da ADI-6357 do Distrito Federal, de forma que eu vou anuir a essa manifestação de sua excelência fazendo constar no parecer prévio essa proposta que corrobora com o entendimento do Ministério Público de Contas que acompanha integralmente de não encaminhamento das sugestão de representação. Devolvo a palavra.

**O SR. PRESIDENTE, CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN** – Obrigado. Continua em discussão. Como vota o conselheiro Luiz Carlos Ciciliotti.

**O SR. CONSELHEIRO LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA** – Obrigado senhor presidente. Boa tarde a todos, eu quero apenas fazer um alguns registros para parabenizar a equipe técnica do Governo do Estado do Espírito Santo pelos resultados, não é, apresentados no ano de dois mil e vinte e um. Um ano ainda difícil, enfrentando um uma pandemia, é para todos nós difícil não é. Então, assim, quero me aliar às palavras dos colegas que falaram antes e parabenizar aqui o Ministério Público na pessoa do Doutor Luis Henrique pelo seu parecer muito equilibrado, uma fundamentação muito precisa, e parabenizar à área técnica pelo trabalho que foi feito, e parabéns à equipe do Sérgio Aboudib, conselheiro Sérgio Aboudib relator, e também a ele pelo, não só pelo voto, mas também pela forma como ele foi sucinto em proferir o voto. Parabéns, e voto acompanhando integralmente porque havia lido voto antes com as os acréscimos feitos pelo companheiro Rodrigo não é, e pelo Sérgio Borges. Muito obrigado!

**O SR. PRESIDENTE, CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN** – Então proclamo da forma relatada pelo voto do conselheiro Sérgio Aboudib. **(final)**

## **1. PARECER PRÉVIO TC-055/2022:**

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, **RESOLVEM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em sessão Especial Plenária, ante as razões expostas, em:

**1.1. EMITIR PARECER PRÉVIO** à Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo pela **APROVAÇÃO** da Prestação de Contas do Governador do Estado do Espírito Santo, Sr. José Renato Casagrande, relativas ao exercício de 2021, na forma aqui apresentada, nos termos do artigo 313, incisos IV e V, c/com o artigo 118, §2º, ambos do Regimento Interno desta Corte de Contas (Resolução TC 261, de 4 de junho de 2013), e do artigo 80, inciso I, da LC Estadual 621, de 8 de março de 2012.

## **1.2. Recomendação**

Considerando as análises consignadas na presente instrução técnica, em especial acerca do equilíbrio financeiro do ES-Previdência e dos resultados da auditoria financeira do Balanço Geral do Estado (BGE), referente ao exercício de 2021, propõe-se as recomendações a seguir, com fundamento no art. 1º, XXXVI, da Lei Complementar Estadual 621/2012, c/c o art. 329, § 7º, do Regimento Interno do TCEES (Resolução TC 261/2013):

10.1.1 Ao Estado, para que, por meio do IPAJM, SEP e Sefaz, sob a supervisão do sistema de controle interno, crie fundo de oscilação de riscos, com previsão na avaliação atuarial, a fim de manter nível de estabilidade do plano de custeio do RPPS e garantir sua solvência ([subseção 3.6.2.1](#));

10.1.2 À Sefaz, para que no exercício de sua competência de órgão responsável pela inscrição e controle da dívida ativa (LC 225/2002) e a Procuradoria Geral do Estado, a quem cabe a gerência da dívida ativa (LC 88/1996), 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 implementação dos 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, nos termos do Decreto 5089-R, 15 de fevereiro de 2022, 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 4.2.1](#));

10.1.3 À Sefaz, para que no exercício de sua competência de órgão central do sistema de contabilidade estadual, adote os procedimentos necessários

para que nas próximas demonstrações contábeis consolidadas a serem elaboradas e divulgadas, seja realizado o reconhecimento e a evidenciação dos créditos por competência, em observância à Estrutura Conceitual aplicada à Contabilidade do Setor Público – NBC TSP EC, Capítulo 1, item 1.1, Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público – MCASP (item 3.4, parte I), Instrução de Pronunciamentos Contábeis da Secretaria do Tesouro Nacional – IPC 02 (itens 23 e 24), bem como ao item 1 do Anexo Único da IN TC 36/2016 ([subseção 4.2.2](#));

10.1.4 À Seag, Sesport, Sedu, Sesa, Fundo Estadual de Saúde, Sesp, PCES, PMES, Sejus e Fundo Previdenciário, para que implementem ações objetivando implantação integral dos controles analíticos e contábeis de bens móveis e imóveis, bem como os procedimentos relativos ao reconhecimento e mensuração destes bens, e suas respectivas depreciação, reavaliação e redução ao valor recuperável, em conformidade com os preceitos do da MCASP 8ª ed., Parte II, item 5, NBC TSP 07 e Instrução Normativa TC 36/2016 (Anexo Único - item 8) [subseção 4.2.3](#);

10.1.5 À Seger, para que na qualidade de gestora do Sistema Integrado de Gestão Administrativa – SIGA, estabeleça, por meio de portaria, a obrigatoriedade de utilização do módulo de bens imóveis por parte da Sesport, Sedu, Sesa, Fundo Estadual de Saúde, Sesp, PCES, PMES, Sejus e Fundo Previdenciário, nos termos do artigo 4º, parágrafo único do Decreto 2.340/2009 [subseção 4.2.3](#);

10.1.6 À Sefaz e Seger para que prossigam na adoção dos procedimentos para assegurar as apropriações por competência de férias a pagar, conforme dispõe a Estrutura Conceitual aplicada à Contabilidade do Setor Público – NBC TSP EC, Capítulo 1, item 1.1; c/c inciso II do artigo 50 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000) [subseção 4.2.4](#);

10.1.7 À Sefaz para que no exercício de sua competência de órgão central de contabilidade do Estado providencie os meios necessários à obtenção dos relatórios a serem extraídos de seus sistemas de Tecnologia da Informação, a fim de providenciar a melhor estimativa contábil para a provisão da repartição de créditos tributários, nos termos do item 6.4 NBC TSP EC e do MCASP (8ª edição, item 9.6.1 da parte II) e uma melhor segregação entre circulante e não circulante nos termos da NBC TSP 11. E que, visando o aperfeiçoamento do controle interno, avalie a necessidade de se elaborar uma política contábil para a contabilização das provisões de repartições de créditos tributários, ou de uma rotina administrativa que inclua uma etapa de revisão ou aprovação para o adequado registro

contábil ([subseção 4.2.5](#));

10.1.8 À Seger, para que, enquanto órgão central do sistema de controle patrimonial, na condição de responsável em planejar, coordenar, controlar e executar as atividades de patrimônio, em conjunto com a **Semobi e DER**, adote os procedimentos necessários ao ingresso das obras concluídas / finalizadas, bem como a implantação e registros dos procedimentos contábeis referentes à depreciação dos bens imóveis de infraestrutura, em conformidade com os preceitos da NBC TSP 07 (item 44), Instrução Normativa TC 36/2016 (Anexo Único - item 8), e MCASP 8ª Edição (parte II, item 5.5), [subseção 4.3](#).

### 1.3. Ciência

Considerando ainda as análises consignadas nos autos acerca da gestão orçamentária e renúncia de receitas, com fundamento no art. 9º, I, da Resolução TC 361/2022, propõe-se:

10.2.1 Dar ciência ao chefe do Poder Executivo e aos atuais responsáveis pela Sedurb e Sesa, da ocorrência registrada na [subseção 3.2.2](#), como forma de alerta, para a necessidade de adotar medidas para garantir que suas estatais supervisionadas observem a vedação estabelecida no inciso II do art. 167 da Constituição da República, haja vista a realização de despesa acima da autorização legislativa ([Tabela 10](#)).

10.2.2 Dar ciência ao chefe do Poder Executivo, da ocorrência registrada na [subseção 3.7.1](#), como forma de alerta, para necessidade de atender as exigências da IN 68/2020 desta Corte de Contas, especialmente quanto a apresentação de todas informações exigidas pelo LCARE e pelo DEMRE – Demonstrativo da Renúncia de Receitas;

10.2.3 Dar ciência ao chefe do Poder Executivo, da ocorrência registrada na [subseção 3.7.1](#), como forma de alerta, para a obrigatoriedade de apresentação da estimativa do impacto orçamentário-financeiro no momento em que propor projeto de lei que verse sobre a concessão ou ampliação de renúncia de receitas, inclusive para os programas de parcelamento incentivado, outrora nominado de Refis, os quais possuem natureza de renúncia de receita, caracterizando-se como anistia e não como transação tributária, em observância ao art. 113 do ADCT e a boa prática de planejamento da gestão fiscal, devendo ainda, incluir a respectiva estimativa na mensagem de encaminhamento ou anexa ao projeto de lei, a fim de dar a transparência que se exige na responsabilidade fiscal;

10.2.4 Dar ciência ao chefe do Poder Executivo, da ocorrência registrada na [subseção 3.7.2](#), como forma de alerta, para a necessidade de apresentar a partir da próxima Lei de Diretrizes Orçamentárias, as disposições pertinentes para concessão ou ampliação de novos benefícios de natureza

tributária, assim como dispor no Anexo de Metas Fiscais – Demonstrativo da Estimativa e Compensação das Renúncias de Receitas, a previsão de renúncia de todas as espécies de benefícios tributários praticados, previstos e pretendidos para o próximo exercício, atendendo aos requisitos do Manual de Demonstrativos Fiscais, especialmente quanto ao montante estimado para renúncia fiscal, desenvolvendo as metodologias necessárias para apuração da estimativa da renúncia para cada espécie tributária;

10.2.5 Dar ciência ao atual chefe do Poder Executivo Estadual, da ocorrência registrada na [subseção 3.7.2](#), como forma de alerta, para a necessidade de apresentar na próxima proposta de LOA o Demonstrativo exigido pelo art. 165, §6º, da CF e art. 150, §6º, da Constituição Estadual prevendo todos os benefícios de natureza tributária, assim como os benefícios de natureza financeira e creditícia, dando maior transparência ao planejamento das respectivas ações de governo;

10.2.6 Dar ciência ao chefe do Poder Executivo, da ocorrência registrada na [subseção 3.7.2.1](#), como forma de alerta, para a necessidade de apresentar em futuro projeto de lei que institua ou amplie benefício de natureza tributária as respectivas medidas de compensação ou demonstração de que a renúncia foi considerada na estimativa da receita tributária e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias;

10.2.7 Dar ciência ao chefe do Poder Executivo, da ocorrência registrada na [subseção 3.7.2.2](#), como forma de alerta, para a necessidade de apresentar o Demonstrativo de Renúncia de Receitas – DEMRE informando todos os itens constantes da respectiva tabela, indicando em cada linha cada uma das espécies de benefícios fiscais concedidas, diferenciando cada critério concessivo de renúncia de receita existente, seja por contribuinte ou por produto, incluindo irrestritamente as disposições indicadas da legislação estadual nesta instrução, além de outras que não foram identificadas e os respectivos contribuintes beneficiários, nos termos no item 3.2 do Anexo II da Instrução Normativa 68/2020;

10.2.8 Dar ciência ao chefe do Poder Executivo, da ocorrência registrada na [subseção 3.7.2.2](#), como forma de alerta, para a necessidade de aperfeiçoar o planejamento de forma a possibilitar o alcance das metas previstas nas diretrizes orçamentárias quanto a execução final do montante dos benefícios concedidos pelo Estado do Espírito Santo.

**1.4. ARQUIVAR** os autos após os trâmites legais.

**2.** Unânime.

**3.** Data da Sessão: 11/07/2022 – 2ª Sessão Especial do Plenário.

**4.** Especificação do quórum:

**4.1.** Conselheiros: Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun (presidente), Sérgio Aboudib Ferreira Pinto (relator), Sebastião Carlos Ranna de Macedo, Domingos Augusto Taufner, Sérgio Manoel Nader Borges, Rodrigo Coelho do Carmo e Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha.

CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN

**Presidente**

CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO

**Relator**

CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

CONSELHEIRO SÉRGIO MANOEL NADER BORGES

CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO

CONSELHEIRO LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA

Fui presente:

PROCURADOR DE CONTAS LUIS HENRIQUE ANÁSTÁCIO DA SILVA

**Procurador-geral**

LUCIRLENE SANTOS RIBAS

**Secretária Geral das Sessões em  
substituição**