



Parecer Prévio 00064/2023-1 - Plenário

Processos: 02605/2023-9, 00828/2023-1, 07856/2022-8

Classificação: Prestação de Contas Anual de Governador

Exercício: 2022

UG: ES - Governo do Estado do Espírito Santo

Relator: Sebastião Carlos Ranna de Macedo

Interessado: Chefe do Poder Legislativo Estadual (ES, ALEXANDRE MARCELO COUTINHO SANTOS)

Responsável: JOSE RENATO CASAGRANDE

PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DO GOVERNADOR DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO – EXERCÍCIO 2022 – CONJUNTURA ECONÔMICA, ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA – BALANÇO GERAL DO ESTADO – PARECER PRÉVIO PELA APROVAÇÃO – RECOMENDAR – CIÊNCIA – ARQUIVAR.

O RELATOR EXMO. SR. CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO:

1 RELATÓRIO

Versam os presentes autos sobre **Prestação de Contas Anual do Governador do Estado do Espírito Santo**, relativas ao exercício de 2022, de responsabilidade do senhor José Renato Casagrande.

As contas foram encaminhadas pela Assembleia Legislativa na data de 09/05/2023, por meio do **Protocolo 07256/2023-4 (Ofício Externo 00705/2023-2 – evento 02)**, sendo autuado no próprio dia, originando os presentes autos.

Por meio do **Despacho 18317/2023-1** (evento 61), os presentes autos foram encaminhados ao Núcleo de Controle Externo de Consolidação das Contas de Governo (NCCONTAS) para a **Análise Inicial de Conformidade 0001/2023-5** (evento 62), a qual concluiu que houve o atendimento das especificações técnicas estabelecidas na IN TC 68/2020, estando assim, apto para análise e instrução técnica na forma regimental desta Corte de Contas.

Em seguida, após o **Relatório Técnico 0122/2023-1** (evento 69), o Núcleo de Controle Externo de Consolidação das Contas de Governo manifestou-se por meio da **Instrução Técnica Conclusiva 01891/2023-1** (evento 77), no sentido de emissão de Parecer Prévio dirigido à Assembleia Legislativa do Estado pela **aprovação das contas com ressalvas**, na forma do art. 80, II, da Lei Complementar 621/2012.

Constam ainda propostas de **recomendações** ao chefe do Poder Executivo e demais responsáveis, conforme especificado na subseção 9.2; bem como, propostas no sentido de **dar ciência** aos responsáveis acerca das mais diversas ocorrências apontadas nos autos, como forma de alerta, reproduzidas na subseção 9.3.

O Ministério Público de Contas, em manifestação da lavra do Excelentíssimo Procurador Luis Henrique Anastácio da Silva (**Parecer 02399/2023-6** – evento 82) anuiu com a proposição técnica, advertindo que as ressalvas não possuem o condão de macular as contas públicas, sugerindo então a aprovação das contas na forma do art. 80, inciso I da LC 621/2012, sem prejuízo da expedição das recomendações sugeridas. Pugna ainda que a recomendação do item 9.2.7 seja convolada em autuação em processo apartado, sob insígnia de fiscalização.

É o relatório.

2 FUNDAMENTAÇÃO

O TCEES, órgão de controle externo do Estado e dos Municípios, nos termos da Constituição Federal (CF/1988) e Estadual e na forma estabelecida em sua Lei Orgânica, desempenha nestes autos, uma das principais competências que lhe são atribuídas: “apreciar as contas prestadas anualmente pelo governador do estado, mediante parecer prévio a ser elaborado em sessenta dias a contar do seu recebimento”.

A análise realizada pela Corte de Contas subsidia o Poder Legislativo com elementos técnicos para emitir seu julgamento e, assim, atender a sociedade, no seu justo anseio por transparência e correção na gestão dos recursos públicos do estado.

As contas apresentadas pelo governador abrangem a totalidade do exercício financeiro do estado, compreendendo as atividades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como do Ministério Público Estadual, do Tribunal de Contas e da Defensoria Pública. Contudo, não exclui a obrigatoriedade de os ordenadores de despesas dos Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário, do Ministério Público Estadual e da Defensoria Pública encaminharem suas respectivas prestações de contas para julgamento em processo específico.

A composição das contas consiste no Balanço Geral do Estado e nos demais documentos e informações exigidos pela Instrução Normativa TC 68/2020. Ao mesmo tempo, as contas devem estar obrigatoriamente acompanhadas do relatório e do parecer conclusivo da unidade responsável pelo controle interno.

No presente caso, as contas foram prestadas pelo Excelentíssimo Senhor Governador, JOSÉ RENATO CASAGRANDE, no dia 28/04/2023, à Assembleia Legislativa cumprindo assim o prazo limite de até 30 de abril de 2023, estabelecido no art. 91, XVIII, da Constituição Estadual.

Encaminhada ao TCEES em 09/05/2023 e autuada sob o nº 2.605/2023-9, o prazo para emissão do parecer prévio sobre esta prestação de contas encerra-se em 07/07/2023, considerando o disposto no art. 105, *caput*, do RITCEES¹.

Analisando os autos, verifico que o feito se encontra devidamente instruído, portanto, apto a um julgamento, eis que observados todos os trâmites legais e regimentais.

Estruturada em seções, a instrução técnica apresentou análise circunstanciada (**Instrução Técnica Conclusiva 01891/2023-1**) sobre: visão geral do estado, perfil socioeconômico e estrutura administrativa (seção 1); conjuntura econômica e fiscal prevaiente em 2022 (seção 2); conformidade da execução orçamentária e

¹ Art. 105. O Tribunal apreciará as contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado, mediante parecer prévio a ser elaborado em sessenta dias a contar do seu regular recebimento.

financeira abrangendo os instrumentos de planejamento orçamentário, gestão orçamentária, gestão financeira, gestão fiscal e limites constitucionais, renúncia de receitas, gestão previdenciária, controle interno, e riscos e ameaças à sustentabilidade fiscal (seção 3); resultado da auditoria do Balanço Geral do Estado (seção 4); resultado da atuação governamental nas políticas públicas de saúde, educação, segurança e assistência social (seção 5); fiscalizações em destaque nas áreas de saúde, obras e serviços de engenharia e segurança pública (seção 6); e por fim, monitoramento das deliberações do Plenário (seção 7).

2.1 CONJUNTURA ECONÔMICA E FISCAL

No que concerne à análise da conjuntura econômica, orçamentária e financeira de 2022, o órgão de instrução mostrou a análise em 2022 no país e no mundo, e evidenciou que o PIB do Espírito Santo cresceu +1,9% em 2022 (Brasil: +2,9%), resultado menor que o observado em 2021 (+7% no ES, que foi superior ao do Brasil: 5%). A alta de preços atingiu o estado e o IPCA na Região Metropolitana da Grande Vitória atingiu +5,03% no acumulado de 2022. A taxa de desocupação no Espírito Santo foi estimada em 7,2%, registrando decréscimo de -2,6 p.p. em relação ao 4º trimestre de 2021.

As exportações capixabas apresentaram variação de -6,66%, entre 2021 e 2022, enquanto as importações cresceram +45,39%. A participação do Espírito Santo nas exportações do país caiu de 3,48% entre janeiro e dezembro de 2021 para 2,73% no mesmo período de 2022, enquanto as importações cresceram de 2,97% para 3,48%, entre os mesmos períodos. O minério continua como o principal produto de exportação do Espírito Santo, responsável por 30% do valor das exportações em 2022.

A política fiscal (receitas e despesas) do Estado do Espírito Santo continuou equilibrada em 2022: a receita total alcançou R\$ 24 bilhões em 2022, um aumento nominal de +19,72% em relação a 2021 (e real de +13,17%), e a despesa total chegou a R\$ 22,8 bilhões em 2022 (+21,44% nominal e +14,80% real), resultando em um **superávit orçamentário de R\$ 1,2 bilhão para 2022.**

As receitas próprias do Estado responderam por 66% do total e as receitas de transferências da União equivaleram a 30% em 2022. O ICMS é o principal

componente da receita própria estadual, com R\$ 10 bilhões arrecadados em 2022. Entre as receitas de transferências da União, os FPE+IPI+CIDE se destacaram com R\$ 2,25 bilhões, seguidos dos royalties com R\$ 2,15 bilhões. Entre as despesas, destaca-se a despesa com investimentos com um considerável aumento de +98,8% entre 2021/2022, conforme Tabela:

Tabela 2.4 – Investimento por natureza da despesa 2019-2022 (em R\$ bilhões)

| Classificação | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|---------------------|------|------|------|------|
| Investimento | 0,85 | 1,13 | 1,61 | 3,2 |
| Aplicações diretas | 0,66 | 0,9 | 1,2 | 2,3 |
| Obras e instalações | 0,41 | 0,57 | 0,6 | 1,01 |

Fonte: Painel de Controle do TCE-ES

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.

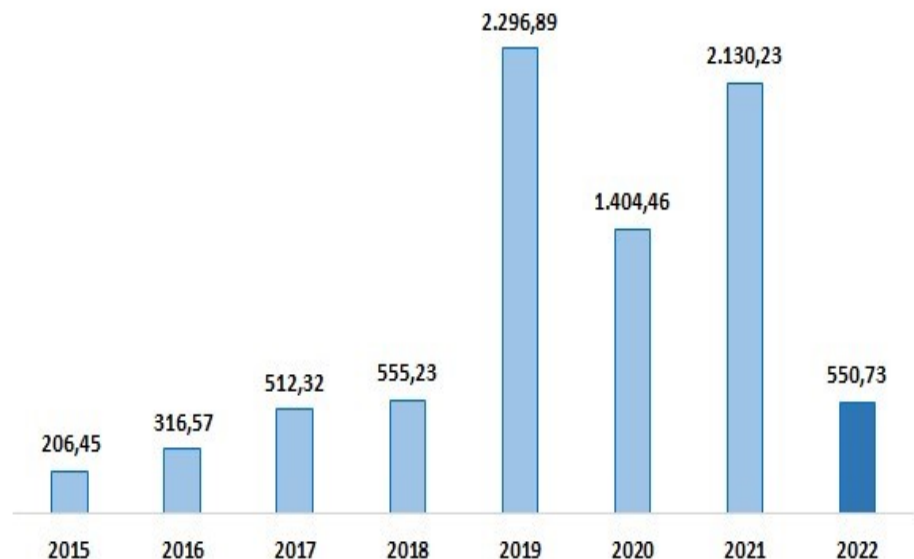


Gráfico 8: Resultado primário – 2015/2022 (em R\$ milhões)

Fonte: Painel de Controle do TCE-ES

Nota: O Resultado primário de 2019 possui duas receitas não recorrentes: R\$ 771 milhões dos atrasados de royalties do Parque das Baleias e R\$ 162 milhões leilão do excedente do petróleo de campos do pré-sal. Em 2020, o Estado recebeu R\$ 1,4 bilhão de ajuda financeira da União para o enfrentamento da crise provocada pela pandemia do Covid-19.

Assim alcançou, mais uma vez, como nos exercícios de 2020 e 2021, a 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 2022, a dívida consolidada (bruta) estadual diminuiu para 34,22% da receita corrente líquida ajustada em relação a 2021 (era 39,28%), enquanto a dívida consolidada líquida, que é o parâmetro utilizado pela LRF para o limite (200%), atingiu -4,15% da RCL ajustada (percentual caiu pelo quarto ano seguido). O percentual negativo da DCL sobre a RCL ajustada significa que o Estado possui caixa e haveres financeiros suficientes para arcar com sua dívida bruta.

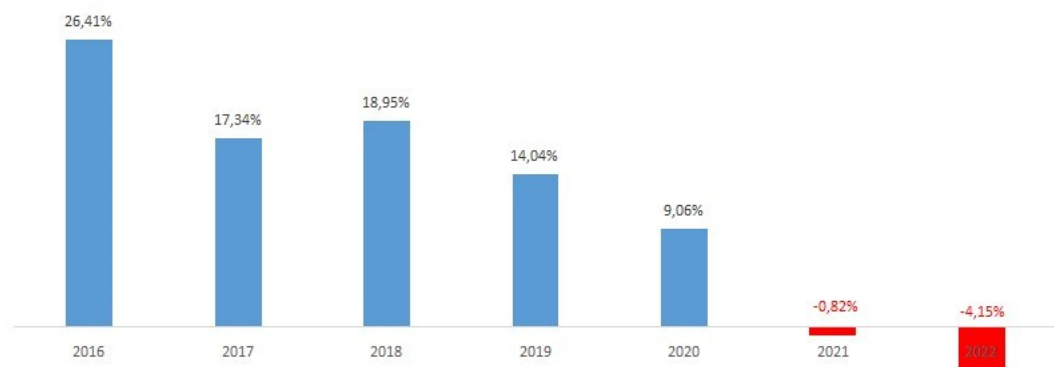


Gráfico 9: Evolução percentual da dívida consolidada líquida sobre a RCL (ajustada) – 2016/2022

Fonte: RGF 3º quadrimestre publicado - ANEXO II

Em suma, de acordo com as informações do órgão de instrução, a disponibilidade líquida de caixa do Governo capixaba em 2022 alcançou 30% da RCL (quinta melhor posição no Brasil), sendo 19% de recursos vinculados e 11% de recursos não vinculados.

2.2. CONFORMIDADE DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

Nessa avaliação, que abrange os instrumentos de planejamento (PPA, LDO e LOA), constatou-se a sua regularidade, não se evidenciando aspectos que pudessem indicar anormalidades.

Observou-se, dentre outras coisas, que foram definidos como prioritários no exercício financeiro de 2022, 30 programas dos 45 que integram o PPA. Cerca de 13,9 bilhões foram empenhados nesses programas tidos como prioritários, o que representou, na média, uma execução de 84,2% da despesa autorizada para tais programas (subseção 3.1):

A LOA para o exercício financeiro de 2022, inicialmente, estimou a receita em R\$ 20,3 bilhões, compreendendo o Orçamento Fiscal e o da Seguridade Social. A previsão inicial foi alterada adicionando-se o montante de R\$ 2 bilhões, resultando em uma receita atualizada de R\$ 22,3 bilhões. **A receita total realizada** em 2022 alcançou o montante de R\$ 24 bilhões, representando 118,49% da previsão inicial (subseção 3.2.1.1). Já em relação à despesa, a LOA para o exercício financeiro de 2022, no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (OFSS), inicialmente, fixou a despesa em R\$ 20,3 bilhões, incluindo a Reserva do RPPS no valor de R\$ 627,2 milhões e a Reserva de Contingência no valor de R\$ 582,8 milhões. As alterações orçamentárias elevaram as despesas autorizadas para R\$ 26,9 bilhões, representando um aumento de 32,62%, ou seja, R\$ 6,6 bilhões em créditos suplementares e créditos especiais (subseção 3.2.1.2).

Observou-se que a **despesa executada** alcançou o montante de R\$ 22,8 bilhões, representando 86,77% da dotação atualizada (excluída a Reserva do RPPS). Saúde com 17,69%, Previdência Social com 17,36%, Educação com 13,47%, Segurança Pública com 10,08%, foram as funções de governo com os maiores percentuais de execução no exercício de 2022. De outra parte, 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. No exercício de 2022 o Estado alcançou *superávit* na execução orçamentária de R\$ 1,2 bilhão (subseções 3.2.1.3 e 3.2.18).

O saldo da rubrica **caixa e equivalentes de caixa** totalizou no final de 2022 R\$ 9,1 bilhões, o que representa um crescimento de 15,11% em relação ao exercício de 2021. Em contrapartida, o saldo da dívida flutuante perfaz R\$ 2,7 bilhões, cerca de 27,24% superior ao saldo do exercício anterior. **Restos a pagar** com uma inscrição no exercício de R\$ 2 bilhões, cerca de 38,35% acima do exercício anterior, fechou o ano com um saldo de R\$ 2,1 bilhões (subseção 3.3).

Ficou constatado que o Estado aplicou R\$ 4,4 bilhões, cerca de 25,76% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na **manutenção e desenvolvimento do ensino**, cumprindo o limite mínimo constitucional de 25%. De igual forma, destinou R\$ 1,2 bilhão, cerca de 70,88% das receitas provenientes do Fundeb para o pagamento dos profissionais da educação básica em efetivo exercício, cumprindo o limite mínimo constitucional de 70% das receitas do Fundo. Cumpriu com a aplicação do limite mínimo de 90% no exercício de 2022, conforme previsto no § 3º, do art. 25, da Lei 14.113/2020 (subseção 3.4.4).

Aplicou R\$ 2,6 bilhões, cerca de 15,51% dos recursos provenientes da receita resultante de impostos, compreendidas as transferências constitucionais em **Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS)**, cumprindo com o limite mínimo constitucional de 12% (subseção 3.4.5.1). Constatou-se que a **despesa total com pessoal** do Poder Executivo atingiu R\$ 7,9 bilhões, valor equivalente a 37,48% da Receita Corrente Líquida (ajustada para cálculo dos limites da despesa com pessoal), cumprindo com o limite legal de 49% previsto na LRF. O Gráfico 23 apresenta a evolução percentual da despesa total com pessoal do Poder Executivo no período de 2018 a 2022:

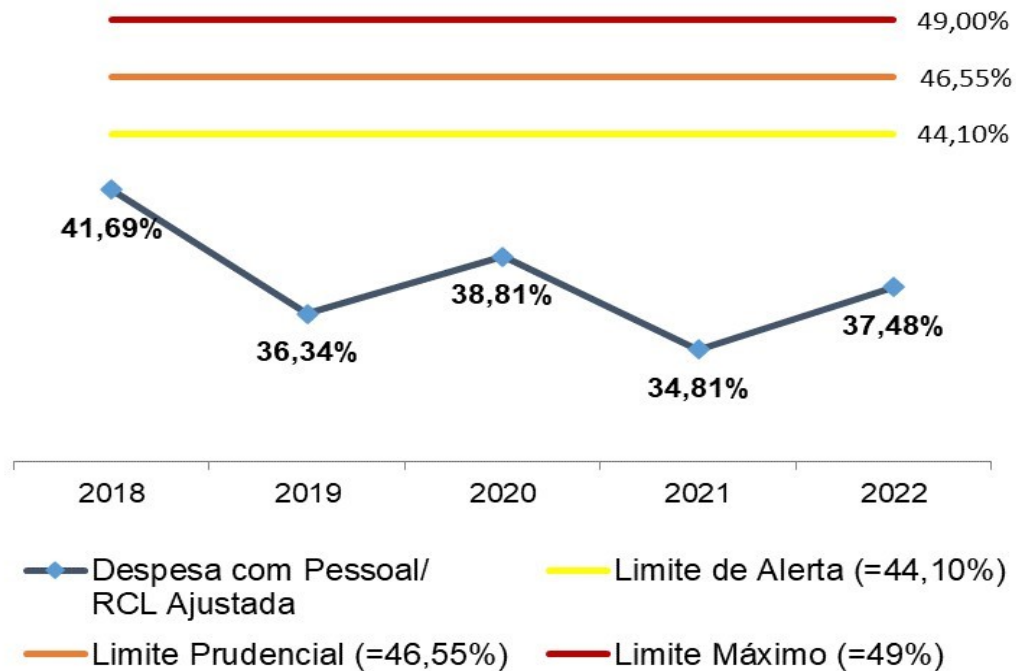


Gráfico 23: Evolução percentual da despesa total com pessoal do Poder Executivo no período de 2018 a 2022. Fonte: Sigefes e Painel de Controle do TCEES

De igual modo, ficou constatado o cumprimento do limite legal de 60% da RCL, previsto na LRF, para as despesas com pessoal consolidada do Ente (subseção 3.4.7).

Apurou-se a **Dívida Consolidada Líquida** negativa de R\$ 881.047.592,28 (após as deduções das disponibilidades de caixa e demais haveres financeiros), equivalente a -4,15% 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 28 apresenta a evolução percentual da dívida consolidada líquida no período de 2018 a 2022.

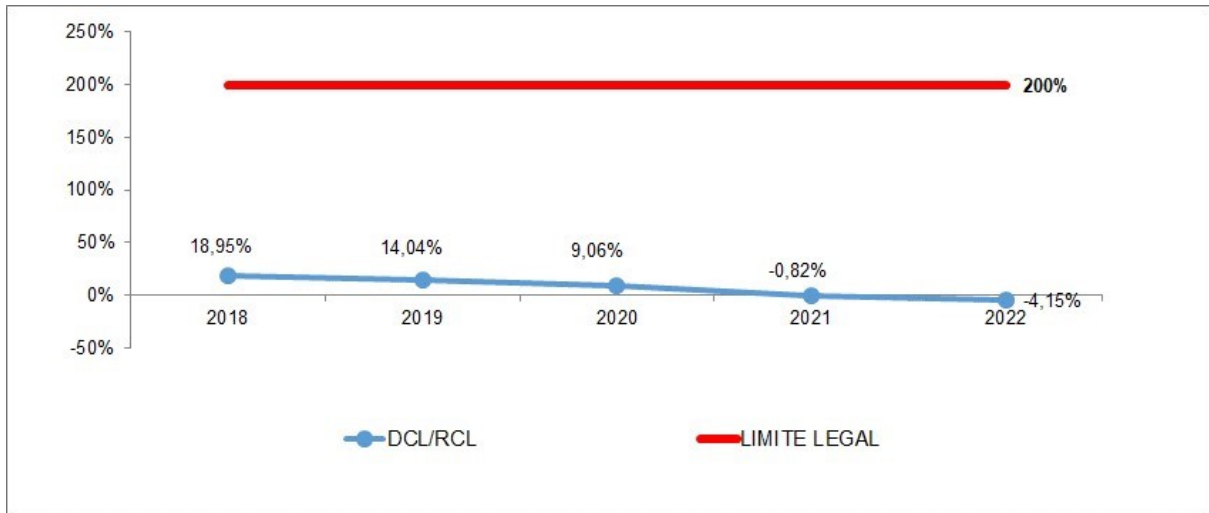


Gráfico 28: Evolução percentual do limite da dívida consolidada líquida no período de 2018 a 2022

Fonte: Relatórios técnicos das contas dos governadores do Estado do Espírito Santo – exercícios de 2018 a 2022 e Relatório de Gestão Fiscal – 3º quadrimestre de 2022.

Constatou-se ainda, com base na **disponibilidade de caixa e na inscrição em restos a pagar**, que do ponto de vista estritamente fiscal, o Poder Executivo e o Ente possuem liquidez para arcar com seus compromissos financeiros. E, com base nos dados apurados pelo Sigefes, constatou-se o cumprimento da vedação estabelecida no art. 42 da LRF (subseção 3.4.13).

Em resumo, constatou-se que o Governo do Estado se enquadrou nos parâmetros fiscais (formalidades, limites e metas), atendeu aos limites constitucionais da saúde, educação e a “regra de ouro”, e, do ponto de vista estritamente fiscal, possui liquidez para arcar com seus compromissos financeiros, bem como, o chefe do Poder Executivo não contraiu obrigações de despesas nos dois últimos quadrimestres do último ano de mandato e inscritas em restos a pagar processados e não processados, com insuficiência de disponibilidade de caixa.

Acerca do tema **Renúncia de Receitas** (subseção 3.5) avaliou-se a transparência e a conformidade dos instrumentos utilizados para instituição das renúncias, em atenção ao que estabelece a CF/1988 e a LRF, por ocasião da concessão ou renovação de incentivos fiscais. Para concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária que decorra renúncia de receita, o planejamento demanda que o proponente do projeto indique o atendimento aos requisitos de responsabilidade fiscal exigidos pelo art. 150, § 6º da CF, art. 113 do ADCT e art. 14 da LRF, avaliados conforme quadro abaixo:

Quadro 2 - Incentivos fiscais instituídos no exercício

| Legislação Estadual (LE) | Modalidade | Impacto Orçamentário-Financeiro (art. 113 do ADCT e art. 14 caput da LRF) | Compatibilidade com a LDO (art. 14, caput da LRF) | Medidas de Compensação (Incisos I ou II do art. 14 da LRF) | Legislação Específica (art. 150, §6º da CF) |
|--------------------------|---------------------|---|---|--|---|
| LE 11.620/2022 | Iisenção | Sim | Não | Não | Sim |
| LE 11.622/2022 | Iisenção | Sim | Não | Não | Sim |
| LE 11.660/2022 | Iisenção | Sim | Não | Não | Sim |
| LE 11.755/2022 | Iisenção | Sim | Não | Não | Sim |
| LE 11.758/2022 | Iisenção | Sim | Não | Não | Sim |
| LE 11.759/2022 | Iisenção | Não | Não | Não | Sim |
| LE 11.764/2022 | Redução de alíquota | Sim | Não | Não | Sim |
| LE 11.765/2022 | Iisenção | Sim | Não | Não | Sim |
| LE 11.769/2022 | Iisenção | Sim | Não | Não | Sim |

Fonte: LCARE.

Considerando as avaliações evidenciadas acima, concluiu-se que:

- a) As normas estaduais identificadas que tratam de renúncia de receitas, atenderam ao disposto no art. 150, § 6º, da CF (lei específica) regulando exclusivamente a matéria.
- b) Dentre os encaminhamentos de novos projetos de lei propondo a instituição ou ampliação de renúncia de receita, somente a Lei 11.759/2022 não apresentou a estimativa do impacto orçamentário-financeiro, descumprindo as exigências do art. 113 do Atos das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) e art. 14 caput da LRF;
- c) Os encaminhamentos de novos projetos de lei propondo a instituição ou ampliação de renúncia de receita, não atendem ao disposto na LDO (compatibilidade), descumprindo as exigências do art. 14 *caput* da LRF, bem como não demonstraram o atendimento a pelo menos uma das condições previstas nos incisos I ou II do art. 14 da LRF.

Vale destacar que, as falhas das alíneas “b” e “c”, não caracterizam irregularidade, tendo em vista que se baseiam na hipótese de “cola regional” autorizada pelo art. 4º da LC 160/2017.

Art. 4º São afastadas as restrições decorrentes da aplicação do art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que possam comprometer a implementação das disposições desta Lei Complementar.

Tais situações foram avaliadas com indicação de dar ciência, conforme execução da fiscalização que originou o Relatório de Acompanhamento 03/2023, no proc. TC 828/2023-1 (apenso).

Na sequência, avalia-se o planejamento da renúncia de receita a partir dos instrumentos orçamentários para o exercício, LDO – Lei Estadual 11.354/2021 e a LOA – Lei Estadual 11.509/2021.

Avaliando o demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita do Anexo de Metas Fiscais da LDO, observou-se que não atendeu ao modelo do Manual de Demonstrativos Fiscais ao deixar de apresentar planejamento para todos os benefícios fiscais passíveis de concessão (notoriamente concedidos) no exercício e indicar medidas de compensação aparentes para serem consideradas na elaboração da LOA.

No que se refere a LOA observou-se que 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, reproduzindo o conteúdo apresentado no Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita do Anexo de Metas Fiscais da LDO. Assim, sua apresentação carece das mesmas observações realizadas sobre o planejamento na LDO, conforme também foi observado no Relatório de Acompanhamento 03/2023.

Diante de tais fatos, visando interromper as desconformidades apontadas sobre o planejamento da renúncia de receita pelo Estado do Espírito Santo, sugere-se **dar ciência** a Secretaria de Estado da Fazenda, na pessoa do atual Secretário de Estado da Fazenda, para que regularize as condições apontadas, em cumprimento ao que preconiza o disposto no *caput* dos art. 4º, § 2º, inciso V, art. 5º, II e art. 14 da LRF, art. 165, § 6º da CF/1988 do art. 113 do ADCT.

Sobre os instrumentos de planejamento, observou-se que o Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita da LDO apontou que o equilíbrio fiscal seria considerado a partir da estimativa da receita na LOA sobre o IPVA e compensação produzida em razão de uma nova receita originada da implantação de novos projetos industriais e comerciais e ampliação de projetos industriais e comerciais já existentes gerando uma nova base tributária quanto ao ICMS.

Sobre a consideração da renúncia de receita na elaboração da estimativa da receita do IPVA, convém destacar que o Relatório de Acompanhamento 03/2023, apontou que tal método e memorial de cálculo constam em planilhas dispostas individualmente pelos servidores responsáveis para fundamentar as reuniões realizadas com demais agentes públicos atuante na elaboração da Lei Orçamentária. A Equipe de Auditoria não aferiu a demonstração e apresentação do respectivo documento, o que deveria constar com metodologia própria e estar com informações acessíveis quanto a consideração da renúncia na estimativa da receita da LOA. Por isso, foi sugerida recomendação para elaboração de instrução normativa que trate tal situação.

Sobre a indicação referente ao ICMS, por sua vez, observou-se que a indicação de que a compensação seria produzida em razão de uma nova receita originada da implantação de novos projetos, bem como ampliação de projetos industriais e comerciais já existentes, gerando uma nova base tributária quanto ao ICMS, não representa nenhuma das medidas estabelecidas no rol taxativo do inciso II do art. 14 da LRF. Tal falha pode acarretar risco a manutenção do equilíbrio fiscal.

No que se refere a concessão ou renovação dos incentivos fiscais no exercício, verificou-se que nos projetos referentes as Leis indicados no Quadro 2 não houve qualquer comprovação de que foi observada a obrigação de garantir a manutenção da neutralidade orçamentária na execução da renúncia de receita, atendendo ou ao inciso I ou ao inciso II do art. 14 da LRF. Contudo, cabe destacar que tais projetos deixaram de apresentar tais medidas em razão da autorização do art. 4º da LC 160/2017, que trata sobre a “cola regional” dos incentivos fiscais, que autoriza o afastamento da regra do art. 14 da LRF para os casos regulamentados na Lei Complementar.

Na análise da execução orçamentária do exercício, quanto às renúncias de receitas, verificou-se que o montante global planejado para concessão de benefícios fiscais no Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita da LDO foi de R\$ 2.135.094.000,00 e cotejando com o volume de R\$ 2.051.373.990,00 declarado no DEMRE quanto a concessão de tais benefícios, demonstrando que a renúncia de receita executada foi inferior ao volume previsto na peça orçamentária.

Assim, considerando aquilo que foi efetivamente planejado com a LDO e confrontando com as informações declaradas no DEMRE, tal confronto aponta que para tais hipóteses não houve risco ao equilíbrio fiscal no Estado do Espírito Santo.

Contudo, vale destacar que fazendo o mesmo confronto entre o planejamento orçamentário da renúncia de receita e os valores executados de forma individual, constatou-se déficit relacionado a execução da arrecadação referente a isenção parcial para os seguimentos de rochas ornamentais, metal mecânica, bares e restaurantes e vestuário quanto ao ICMS e primeiro emplacamento, deficientes físicos e taxi para o IPVA, situações que apontam para risco fiscal e necessidade de ajustes na elaboração orçamentária, a fim de evitar dependência do comportamento de outras previsões orçamentárias para evitar comprometimento da saúde fiscal do Estado do Espírito Santo.

Além disso, conforme apontado pelo Relatório de Acompanhamento 03/2023, a Secretaria de Estado do Fazenda possui restrições de consolidação das informações referentes a execução dos benefícios fiscais nos sistemas de gerenciamento dos impostos e taxas, motivo pelo qual não consegue emitir relatório estruturado com pouco esforço para aferir os benefícios e os volumes executados. A falta de tal controle pode dificultar a análise detalhada e conjugada entre o planejamento a execução de benefícios fiscais, que permitam aferir a mínima existência de risco ao equilíbrio fiscal do Estado do Espírito Santo em razão da Renúncia de Receita.

Para tanto, sugeriu-se recomendação para que a Secretaria de Estado da Fazenda que regularize a inadequação apontada, a partir do aprimoramento dos seus sistemas eletrônicos de controle atinentes à renúncia de receitas, permitindo o acompanhamento da execução dos benefícios tributários no curso do exercício e, conseqüentemente, prestar as contas de governo, a partir do preenchimento do

DEMRE, com todas as modalidades de benefícios concedidos e seus respectivos montantes, nos termos da IN 68/2020.

A seguir apresenta-se os dados da execução orçamentária da receita no exercício para fins de avaliação de risco da concessão de renúncia de receita na manutenção do equilíbrio fiscal.

Tabela 21 - Execução orçamentária da receita

| Receita | Previsão atualizada | Receitas Realizadas | Resultado |
|--|---------------------|---------------------|------------------|
| Total das Receitas Orçamentárias | 22.281.499.464,74 | 24.021.864.598,84 | 1.740.365.134,10 |
| Total da Receita de Impostos, Taxas e Contribuição de Melhoria | 11.775.822.811,84 | 12.478.368.357,35 | 702.545.545,51 |

Fonte: Anexo I – Balanço Orçamentário (RREO do 6º Bimestre de 2022).

Com base nos dados globais da arrecadação do Estado, observou-se que, apesar das falhas no planejamento, a renúncia de receita não foi capaz de gerar riscos ao equilíbrio fiscal no exercício, visto que o Estado apresentou superavit na arrecadação tanto na receita total, quanto na receita de Impostos, Taxas e Contribuição de Melhoria.

Em consulta ao Portal Transparência do Estado do Espírito Santo e baseado no Relatório de Acompanhamento 03/2023, constatou-se:

a) falha na transparência do demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia na LOA, ante a falha decorrente do planejamento.

a) falha na transparência do Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita da LDO, em face da falta de demonstração do planejamento fiscal no modelo adotado pelo Manual de Demonstrativos Fiscais.

No que se refere a transparência na concessão ou renovação dos incentivos fiscais no exercício, observou-se que nenhuma das Leis, relacionadas no Quadro 2, apresentou nas mensagens de encaminhamento, elaboradas pelos proponentes dos

projetos, a indicação das estimativas do impacto orçamentário e financeiro das propostas, a fim de subsidiar a tramitação do processo no Legislativo. Tal fato, não dá transparência as pretensões governamentais.

Em razão disso, o Relatório de Acompanhamento 03/2023 sugeriu a ciência ao atual Secretário de Estado da Fazenda, quanto as oportunidades de melhoria na transparência, assim como a recomendação como forma de Boas Práticas de Governança, que o Estado do Espírito Santo passe a adotar ações prescritas pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil - ATRICON na Nota Recomendatória 1/2023, que trata da transparência dos incentivos fiscais.

Em relação à **Gestão Previdenciária** (subseção 3.6), procurou-se dar ênfase em tópicos distintos à análise do Fundo de Proteção Social dos Militares (FPS) (subseção 3.6.1) e ao Equilíbrio do ES-Previdência (subseção 3.6.2).

Cabe rememorar que com o advento de Lei Federal 13.954/2019 se tornou obrigatória para todos os entes federados a reestruturação da carreira militar e a instituição do Sistema de Proteção Social dos Militares.

O Estado do Espírito Santo, em observância a referida lei federal, promulgou em 13 de março de 2020, a Lei Complementar 943/2020, que em seu art. 16 cria o Fundo de Proteção Social dos Militares – FPS, com a finalidade de manter os benefícios de inatividade e as pensões militares.

Nesse sentido, o órgão de instrução, acompanhado do Ministério Público de Contas, ao analisarem as contas de governo de anos anteriores, bem como os autos da Representação TC 3700/2020-6, entenderam que o governo estadual não pode evitar a instituição da nova legislação:

Parecer Prévio 84/2021-1 – Plenário (julgamento das contas anual do governador – exercício 2020):

Desse modo, observa-se que a **criação do FPS ocorreu em face da necessidade de alteração da legislação local em atenção às normas federais**. Assim, a nível estadual foi publicada a Lei Complementar Estadual nº 943/2020 aplicável aos integrantes da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar, com a criação do Fundo de Proteção Social dos Militares.

Representação TC 3700/2020-6:

Assim, embora **caiba a todos os Estados da Federação e ao Distrito Federal a obrigação de observar os dispositivos da Lei Federal 13.954/2019** que se ajustam ao legítimo exercício da competência privativa da União para editar normas gerais sobre inatividades e pensões das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares, **não podendo ser evitada (...)**.

Esclarece-se ainda que a Lei Complementar Estadual 943/2020 não inovou os direitos dos militares e seus pensionistas, nem retrocedeu com os avanços a respeito da integralidade e paridade, pois tão somente replicou, por simetria, os direitos que deveriam ser expressamente replicados pelos Estados conforme as inovações introduzidas pela Lei Federal nº 13.954/2019, de forma que o Estado não teve qualquer gerência sobre essa questão.

Destaco ainda que a exigência de elaboração de avaliação atuarial para o Sistema de Proteção dos Militares foi definida pela SPREV com a edição da Nota Informativa SEI nº 26428/2021/ME, de 16/08/2021, a qual foi cumprida pelo governo.

Sobre o **Fundo de Proteção Social do Militares**, ficou confirmado no terceiro ano de sua criação, o cenário permanente de cobertura de insuficiências financeiras de forma crescente pelo Tesouro. Verificou-se que a despesa com benefícios aumentou 11,16% em 2022 (valores atualizados), ensejando necessidade de aporte de R\$ 834 milhões (103,6 milhões a mais que em 2021), comprometendo 3,92% da RCL. Em 2021, estava em 3,67% da RCL.

Sob o ponto de vista atuarial, tem-se o seguinte cenário:

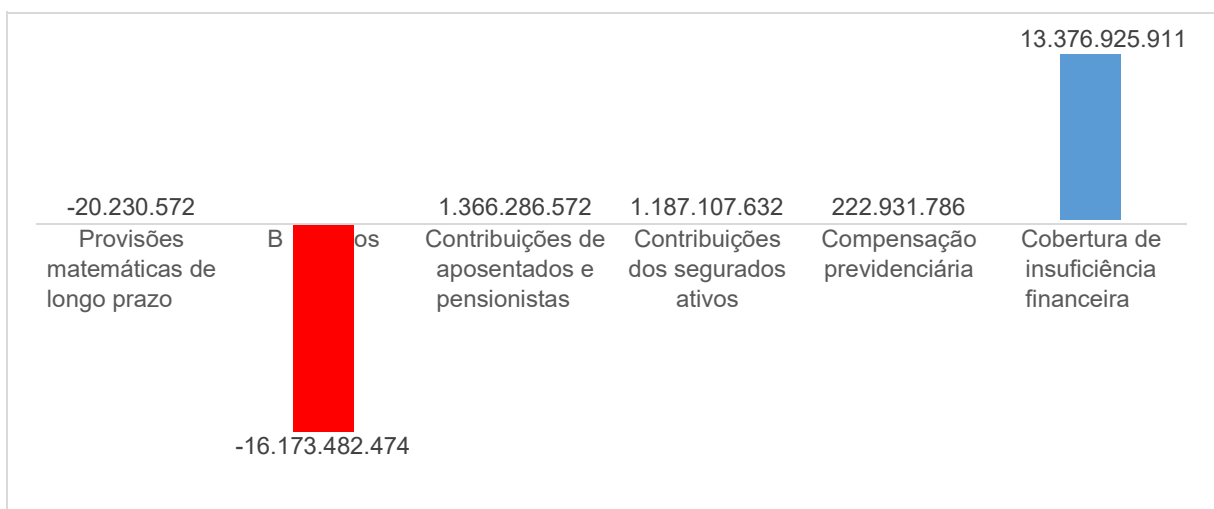


Gráfico 30: Provisões matemáticas do FPS

Fonte: Balancete contábil de verificação do exercício de 2022 da UG 600212 – FPS (Sigefes)

Percebe-se ainda que os valores de contribuição dos aposentados, pensionistas e dos segurados ativos, somada à compensação previdenciária, correspondem a 17,17% do saldo de benefícios (reserva/reformas e outros benefícios concedidos e a conceder). Assim, os benefícios a militares deverão ser suportados por aportes do tesouro, conforme estabelecido em lei. A projeção atuarial do FPS está representada a seguir:

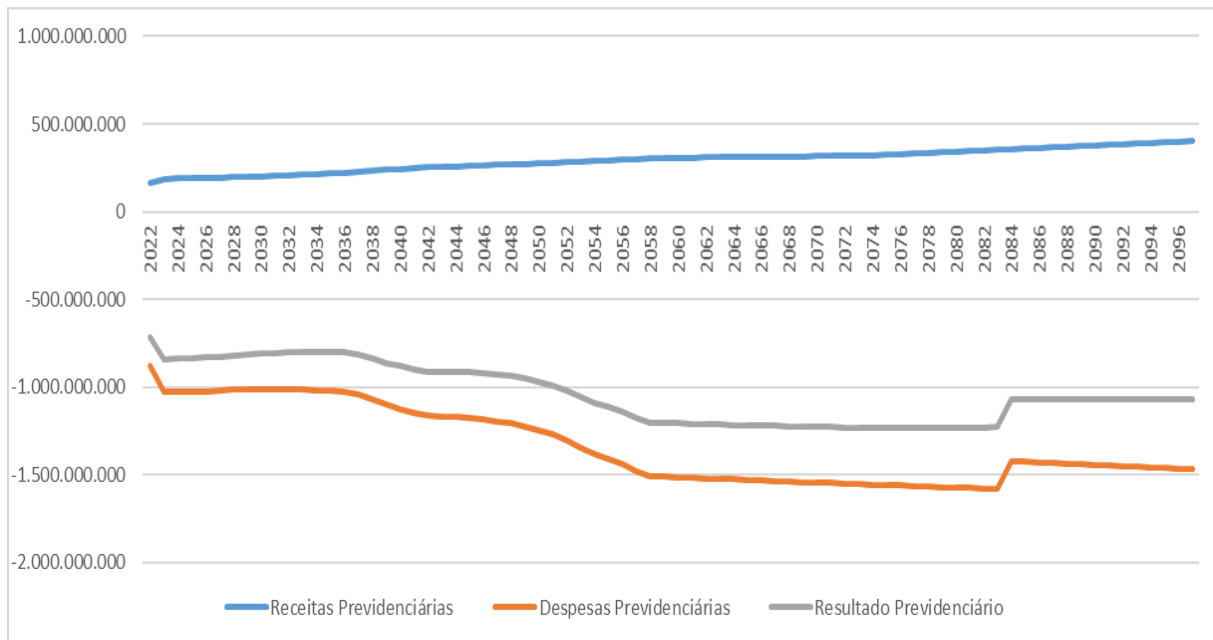


Gráfico 31: Projeção atuarial do FPS

Fonte: Projeção atuarial do FPS constante na avaliação atuarial do IPAJM com data focal em 31/12/2022 – Anexo de Metas Fiscais da LDO (considerando a taxa de reposição dos segurados ativos de 1:1)

O equilíbrio do **ES-Previdência**, é formado pelo Fundo Financeiro, fundo fechado de repartição simples e em extinção, e pelo Fundo Previdenciário, fundo em capitalização, ao qual deve ser garantida a preservação do equilíbrio financeiro e atuarial. Nesse caso verificou-se que no **Fundo Financeiro**, o aporte do exercício de 2022 (R\$ 2,2 bilhões) foi 4,31% maior que em 2021 (valores atualizados), comprometendo 10,44% da RCL, embora constatado acréscimo de R\$ 95,21 milhões nos ativos garantidores do plano. O déficit atuarial projetado na Avaliação Atuarial foi de R\$ 37 bilhões, revelando aumento de R\$ 2,2 bilhões (equivalente a 6,33%) em relação a 2021 (valores atualizados). Os aportes ao Fundo Financeiro e ao FPS comprometeram, em 2022, 14,36% da RCL do Estado; percentual que em 2021 foi de

14,35%. Pequena variação que se deve aos acréscimos de 13,01% nos aportes e 12,91% na RCL, comparando-se os dois exercícios.

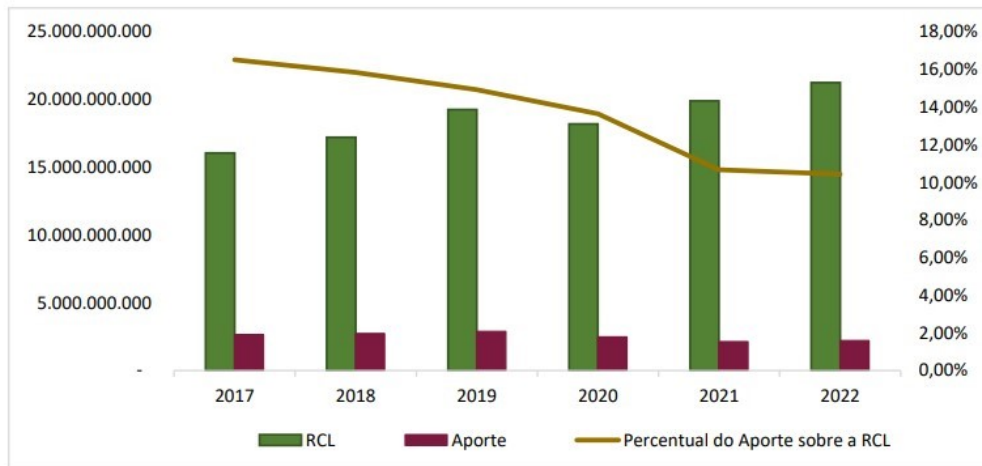


Gráfico 32: Evolução da complementação de insuficiências financeiras versus a RCL do Estado

Fonte: RREO (Siconfi) e Painel de Controle (TCEES)
Nota: Valores atualizados pelo IPCA até dez/2022

No **Fundo Previdenciário**, em 2022 houve aumento de 116,20% das receitas² e de 5,73% das despesas com benefícios, em relação a 2021 (valores atualizados). A remuneração dos investimentos foi de 5,45% no ano, abaixo do estabelecido na meta atuarial para o exercício, de 10,78% (IPCA + 5%). A dificuldade para alcançar essa meta pode comprometer o cenário planejado pela avaliação atuarial. Por fim, concluiu-se que a cobertura das insuficiências financeiras ainda é elevada, mas o incremento da RCL amenizou o comprometimento de recursos do Tesouro. Além disso, é primordial que a remuneração dos investimentos no Fundo Previdenciário alcance a meta atuarial estabelecida pela política de investimentos, para que o equilíbrio financeiro e atuarial do ES-Previdência não seja prejudicado.

O órgão de instrução verificou a existência de **riscos e ameaças à sustentabilidade fiscal** (subseção 3.9) relativos a determinados pontos, apresentados no **Apêndice 54/2023-7** (peça 74) do Relatório Técnico 0122/2023-1:

² Essa alta variação nas receitas foi provocada por alteração nos procedimentos contábeis para reconhecimento da remuneração com aplicações financeiras do Fundo Previdenciário, repercutindo nos registros orçamentários; tema que deverá ser aprofundado quando da análise das contas do ordenador de despesas do IPAJM (PCA/2022).

1. **Preço do barril de petróleo:** variável extremamente volátil, 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 cinco anos.
2. **Preço de outras commodities:** O minério de ferro, a celulose e o café também têm seus preços sujeitos ao mercado internacional, apresentando volatilidade.
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, conflitos etc.). Ademais, o PIB capixaba tem uma correlação muito forte com o desempenho do mercado internacional.
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 passivo de R\$ 26,5 bilhões.
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\$ 4,9 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 aos municípios capixabas (R\$ 5 bilhões) no montante total de R\$ 9,85 bilhões, relativas aos anos de 2020-2025 (valores reais, a preços de 2019). Atualmente, há a tentativa de acordo entre os estados no litígio da ADI 4917, medida proposta pela presidência do STF.
6. **Fundo de Proteção Social dos Militares:** ao criar o fundo em 2020 e retirar os militares do ES-Previdência, o Estado fez opção por instituir um novo regime operado em repartição simples, de forma perene, em contrapartida a um regime de capitalização, atuarialmente equilibrado, o que representa uma ação com elevado potencial de risco para a gestão fiscal do ente, tendo em vista a projeção de aumento das despesas até a década de 2080,

precipuamente cobertas por meio de aportes do Tesouro Estadual (subseção 3.6.1)³.

7. **Fundo de oscilação de risco no Fundo Financeiro:** embora sua criação seja facultativa, esse fundo representa uma importante alternativa para a prevenção de riscos, em especial por estar inserido no contexto da política de previdência, que considera diversos fatores de longo prazo, além de hipóteses e estimativas que aumentam os riscos do sistema pela imprevisibilidade, justificando a importância da criação desse fundo por parte do Estado (subseção 3.6.2.1, alínea a)
8. **Rentabilidade dos investimentos do Fundo Previdenciário:** a baixa rentabilidade alcançada pelos investimentos do Fundo Previdenciário está relacionada ao risco assumido pela Política Anual de Investimentos (PAI/2022), que permite a aplicação de recursos em segmentos de renda variável, investimentos estruturados e fundos imobiliários, apresentando alta volatilidade devido a oscilações vivenciadas pelo mercado financeiro. Isso pode prejudicar a sustentabilidade desse Fundo no longo prazo, tendo em vista a projeção de aumento no ritmo das despesas a partir da década de 2030. Caso o cenário atual de baixa rentabilidade seja mantido, o Fundo Previdenciário pode se tornar deficitário (subseção 3.6.2.1, alínea b).

Conclui-se 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 e nas demais operações realizadas com recursos públicos estaduais, em especial quanto ao que estabelece a LOA.

2.3. BALANÇO GERAL DO ESTADO

A análise seguiu de acordo com o resultado da auditoria financeira do BGE, referente ao exercício de 2022 (proc. TC 7.856/2022-8, apenso), que levou a opinião com ressalva sobre as demonstrações contábeis consolidadas. Foram identificadas as seguintes ocorrências como pontos de ressalva: a) distorção, em valor não estimado,

³ Segue em destaque na [subseção 3.6.1](#), proposta de deliberação dirigida ao Estado para que promova ações voltadas à mitigação de riscos fiscais oriundos da retirada de militares do ES-Previdência e criação do Fundo de Proteção Social dos Militares (FPS).

em virtude de registros de créditos a receber que não satisfazem a definição de ativo; e b) ausência de posição patrimonial fidedigna e conciliada com saldos contábeis para o imobilizado.

O primeiro ponto de ressalva da auditoria foi o de distorção, em valor não estimado, em virtude de registros de créditos a receber que não satisfazem a definição de ativo.

A auditoria identificou o reconhecimento de créditos a receber cuja expectativa de geração de benefícios econômicos futuros pode ser considerada nula, tendo em vista a hipótese da 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 entre vinte e quarenta anos, referente a 4.610 Certificados de Dívida Ativa (CDA's).

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 MCASP 9ª Edição (item 2.1.2, Parte II) e na NBCTSP Estrutura Conceitual (itens 5.6 a 5.13 e 6.10).

Quanto à gestão dos créditos tributários a receber, inscritos em dívida ativa, vale destacar que, em conformidade com a Lei Estadual 9.876/2012, a Procuradoria Geral do Estado (PGE) está autorizada a dispensar a cobrança judicial de CDA's devidamente protestadas de valor igual ou inferior a 50.000 VRTE's, bem como a dispensar a cobrança judicial e extrajudicial desses certificados, independentemente de seu valor, nas hipóteses do inciso II, §8º, artigo 2º da referida lei. Portanto, além da prescrição, há créditos que podem estar enquadrados nessas hipóteses de dispensa de cobrança e logo sujeitos ao processo de desreconhecimento do ativo patrimonial da contabilidade por não mais ter capacidade de gerar benefício econômico.

O desreconhecimento dos ativos, procedimento contábil previsto na Estrutura Conceitual Aplicada à Contabilidade do Setor Público, foi regulamentado no Estado do Espírito Santo pelo Decreto Estadual 5.089-R/2022, normativo que estabeleceu os critérios de classificação para o reconhecimento e mensuração dos créditos tributários

e não tributários a receber inscritos em dívida ativa, considerando os diferentes potenciais de recuperabilidade.

A Sefaz, por sua vez, esclareceu que em relação à conta Financiamentos Concedidos – Fundap (121110302), com base no art. 4º da Portaria Conjunta Sefaz/Bandes nº 01-R/2020 e mediante informações fornecidas pelo Bandes, efetuou a transferência, em 13/04/2023, para contas específicas de controle (ativo contingente) de todos os créditos que se encontravam classificados no “Nível 4”¹⁷ há mais de 365 dias. Anexou ainda a Nota Patrimonial 2023NP00695, comprovando o referido registro no valor de R\$ 2.814.905.968,66.

Sobre a Dívida Ativa (entre 20 e 40 anos), ressaltou que, conjuntamente com a PGE, esforçou-se na análise qualitativa, baixando até o exercício de 2022 diversas CDA na situação de “ativas”. Informou que o projeto de migração do cadastro do controle da dívida ativa da Sefaz para a PGE e da implementação dos critérios de recuperabilidade (Dec. nº 5.089-R/2022) estão com a conclusão prevista para outubro/2023.

Sobre a dívida ativa, cuja CDA seja de valor inferior a 50 mil VRTE, discordou sobre baixar do ativo patrimonial, considerando as seguintes possibilidades: 1) restrições administrativas (Cadastro de Inadimplentes - Cadin); e 2) possível quitação espontânea pelos devedores.

Nada obstante, verifica-se que a legislação pertinente é muito recente, datada de 15 de fevereiro de 2022, além de a própria auditoria, no Relatório de Auditoria 05/2023-3 no processo apenso 07856/2022-8, esclarecer que teve dificuldades em análise da natureza dos créditos, pois o Estado ainda está se adequando a recente legislação (e dentro do cronograma previsto para encerrar em outubro de 2023):

Dificuldade de análise da natureza dos créditos, em razão de desenvolvimento de sistemas e conclusão do cronograma previsto ainda em curso, das diretrizes previstas na normatização estadual de critérios de classificação quanto à recuperabilidade econômico-financeira dos créditos tributários a receber, inclusive os créditos inscritos em dívida ativa, que permita dar tratamento diferenciado aos créditos com situações distintas (que possuem diferentes potenciais de recuperabilidade), seja para remover do balanço aqueles que não se enquadrarem no critério de ativo, seja para otimizar a atuação do

Estado na recuperação dos créditos tributários, dando tratamento preferencial e diferenciado para os créditos que possuem maior potencial de recuperação econômico-financeira.

Ademais, **a auditoria ainda afirma que o Ente já fez as correções necessárias**, apesar de terem sido após a data de fechamento no sistema e após a publicação das demonstrações contábeis, justificando a permanência da ressalva apenas porque findo o exercício de 2022 ainda persistiam os efeitos da situação:

(...) Os potenciais erros do período corrente descobertos devem ser corrigidos antes de as demonstrações contábeis serem disponibilizadas para publicação (item 46).

Verifica-se que o desconhecimento dos créditos Fundap ocorreu em 13/04/2023, portanto, após a data de fechamento no sistema (10/2/2023) 18 e também após a publicação das demonstrações contábeis consolidadas (31/03/2023).

Nesse sentido, para exercício findo em 31/12/2022 persiste os efeitos da situação encontrada, face ao reconhecimento indevido de ativos, e, portanto, modifica nossa opinião. **No entanto, devido à correção em 2023, torna-se injustificável o encaminhamento de qualquer proposição de recomendação.**

(...)

A causa da situação encontrada pela equipe de auditoria resta clara, **a aplicação da referida norma regulamentadora carece da implementação dos critérios de recuperabilidade, que depende, conforme alegado pela Sefaz, da migração do cadastro e controle das dívidas ativa para a PGE, com previsão de conclusão para outubro de 2023.**

Nesse sentido, **concluimos que os efeitos da situação encontrada persistem para as demonstrações contábeis consolidadas do exercício findo em 31 de dezembro de 2022**, e, portanto, refletem na nossa opinião de auditoria e no relatório de deficiências de controle internos, cabendo a proposição a seguir: (...)

Desta feita, **apesar de o órgão de instrução considerar tal achado como ressalva contábil para fins de expressar uma opinião sobre as demonstrações contábeis, tal achado não é suficiente para indicar ressalva nas contas do governo, eis que o Ente já fez as devidas correções quanto ao ponto do desconhecimento dos créditos Fundap, mesmo que em exercício posterior, bem como está se adequando a recente**

legislação quanto ao ponto sobre os créditos de dívida ativa, com previsão de conclusão do cronograma em outubro de 2023.

O segundo ponto de ressalva da auditoria (Relatório de Auditoria 05/2023-3) no processo apenso 07856/2022-8 foi a ausência de posição patrimonial fidedigna e conciliada com saldos contábeis para o imobilizado. O achado de auditoria detectado está relacionado à ausência de implementação plena do Sistema SIGA para o efetivo controle patrimonial. Tal situação já foi registrada na auditoria do BGE, exercício de 2021, e, além da Secretaria de Estado da Educação, identificada nas seguintes Unidades Gestoras: SEJUS, SESP; SEAG e Polícia Civil.

A não utilização do referido Sistema configura o não levantamento pleno dos bens imóveis e por consequência a ausência da respectiva depreciação ou reavaliação e redução ao valor recuperável. Esta inconformidade se repete para o exercício de 2022, conforme teste executado na SEDU e, também, confirmada por meio da Carta de Representação fornecida à equipe de auditoria pela Sefaz.

Em resposta à submissão do achado, o gestor informa que, durante o exercício de 2022, instou às Unidades Gestoras integrantes do Balanço Geral do Estado à adoção de cronograma especificando as atividades e prazos estimados com vistas à plena utilização do Sistema SIGA para fins de controle e gestão dos bens móveis e imóveis.

A SEDU, por sua vez, informou que já está implementando uma série de medidas para efetivar a migração para o SIGA. Destaca que inseriu no Sistema, em 2022, 340 terrenos e 340 edificações.

No entanto, o órgão de instrução emite opinião para manter o achado no campo da ressalva somente pelo fundamento de que os efeitos da situação encontrada persistiam findo o exercício, *verbis*:

Diante das respostas apresentadas, verifica-se que a adequada implementação das ações descritas pela Sedu e Sefaz tem o potencial de resultar no saneamento da deficiência identificada pela auditoria no contexto das demonstrações contábeis consolidadas que serão elaboradas e divulgadas pelo Estado em exercícios futuros. Contudo, os efeitos da situação encontrada persistem para o Balanço Geral do

Estado do exercício findo em 31 de dezembro de 2022, e, portanto, refletem na nossa opinião de auditoria e no relatório de deficiências de controles internos.

Apesar de o órgão de instrução considerar tal achado como ressalva contábil para fins de expressar uma opinião sobre as demonstrações contábeis, tal achado não é suficiente para indicar ressalva nas contas do governo, diante do potencial resultado de saneamento da deficiência apontada, mesmo que em exercícios futuros, eis que o Ente está fazendo as correções necessárias.

A título de parágrafos de ênfase, a auditoria chamou a atenção para duas notas explicativas: Nota Explicativa 58 às demonstrações contábeis consolidadas, que destaca o possível enquadramento da CETURB como empresa estatal dependente, nos termos do artigo 2º, inciso III, da LRF, tendo em vista apontamentos realizados pela Secont, Sefaz e SEP.

E a Nota Explicativa 34, que evidencia a alteração do Patrimônio Líquido (Demonstração das Mutações no Patrimônio Líquido) ocorrida no exercício de 2022, em comparação com o ano de 2021, em R\$ 49 bilhões. Parte dessa variação refere-se ao resultado patrimonial negativo de 2022 apurado na Demonstração das Variações Patrimoniais no montante de R\$ 6 bilhões; e outra, de R\$ 43 bilhões, que se refere a ajustes de exercícios anteriores. Nossa opinião não contém ressalva relacionada a esse assunto, tendo em vista que esses registros decorrem, principalmente, da adoção de nova política contábil referente ao reconhecimento da obrigação que o Estado possui de cobrir as insuficiências financeiras do Regime Próprio de Previdência Social – RPPS e do Fundo de Proteção Social dos Militares – FPS, em consonância com a Lei Federal 9.717/1998, §1º do artigo 2º e o art. 46 da Portaria do Ministério da Fazenda Nº 464/2018.

Tal procedimento resultou no registro da provisão em contrapartida de Variação Patrimonial Diminutiva de R\$ 6 bilhões (contas contábeis 397210200 - Obrigação atual de Cobertura de Insuficiência Financeira - Fundo em Repartição - Benefícios Concedidos e 397210300 - Obrigação Atual de Cobertura de Insuficiência Financeira - Fundo em Repartição - Benefícios a Conceder) e de R\$ 43 bilhões que se referem ao reconhecimento de provisão para cobertura de insuficiência financeira do RPPS e

do FPS contra Ajustes de Exercícios Anteriores- Benefícios Concedidos e Benefícios a Conceder.

Cabe ressaltar que no relatório de auditoria do Balanço Geral do Estado, exercício findo em 31/12/2021, a equipe do TCEES, em parágrafo de outros assuntos, destacou a necessidade de reconhecimento contábil da referida obrigação, no entanto, diante das dificuldades técnicas relativas ao PCASP, das contas intra-OFSS e da necessidade de uma regulamentação da matéria contábil por parte da STN, bem como da revisão do IPC 14, a opinião da auditoria não foi modificada por esse assunto.

2.4. RESULTADO DA ATUAÇÃO GOVERNAMENTAL

Avaliou-se o resultado sob quatro enfoques: políticas públicas de saúde, políticas públicas de educação, políticas de segurança pública e políticas públicas em assistência social.

Em **saúde** o destaque foi para a avaliação dos dados publicados no Relatório Anual de Gestão (RAG) - 2022. Das 98 metas para 2022 para o Plano Estadual de Saúde (PES) 2020-2023, 30 foram cumpridas e 65 não cumpridas (há três indicadores sem metas).

Em **educação** foi apresentado o cenário educacional em 2022 da rede pública estadual com 413 escolas e 202.484 matrículas na Educação Básica. Destacou-se também o desenvolvimento histórico de alguns dos indicadores da educação, como o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – Ideb, nível de proficiência no Saeb, e taxa de abandono. Além de reflexões e dados sobre a valorização do profissional do magistério.

Em **segurança pública**, foram apresentados os investimentos realizados e dado destaque aos indicadores que tratam dos crimes contra a pessoa e contra o patrimônio. Nos crimes contra a pessoa o Espírito Santo tem mostrado, nos últimos anos, quedas na taxa de Mortes Violentas Intencionais (MVI) por 100 mil habitantes, mas ainda apresenta indicadores superiores à taxa do Brasil. Já em relação aos crimes contra o patrimônio, a situação é preocupante, pois apresenta tendência de aumento, com uma mudança na dinâmica dos crimes, pela migração dos criminosos para o cometimento de estelionatos, especialmente em meio virtual.

Em **assistência social**, foram apresentados os investimentos realizados e dado destaque às ações relativas ao Bolsa Capixaba e Compra Direta de Alimentos, além de reflexões sobre os indicadores de trabalho e renda, e indicadores de pobreza e de insegurança alimentar.

2.5. FISCALIZAÇÃO EM DESTAQUE

Destacou-se o trabalho de fiscalização do TCEES nas áreas de saúde, obras e serviços de engenharia, e segurança pública.

Em **saúde** o destaque foi para a regulação na saúde estadual; câncer do colo do útero; e vacinação contra a Covid-19 em crianças de 5 a 11 anos.

Em **obras e serviços de engenharia** os destaques foram para a ampliação da capacidade e a implantação de ciclovias na terceira ponte; acompanhamento da segunda fase da obra de construção do Hospital Geral de Cariacica; acompanhamento da execução da obra de construção da Penitenciária Estadual de Vila Velha – PEVV VI; e atuação da agência na fiscalização e regulação dos contratos de prestação de serviços públicos.

Por fim, em **segurança pública**, o destaque ficou por conta da auditoria operacional sobre a investigação dos crimes contra o patrimônio.

2.6. MONITORAMENTO DE DELIBERAÇÕES REMANESCENTES

Tratou-se da única deliberação Plenária pendente de monitoramento para o exercício de 2022, qual seja: determinação exarada no item 1.2.3 do Parecer Prévio 52/2018-1, contas do governador de 2017 (proc. TC 4.021/2018-9). Após análise, conforme registro circunstanciado acostado aos autos, foi atestado o seu cumprimento.

Por fim, o Ministério Público de Contas, em manifestação da lavra do Excelentíssimo Procurador Luis Henrique Anastácio da Silva (**Parecer 02399/2023-6** – evento 82) anuiu com a proposição técnica, advertindo que as ressalvas não possuem o condão de macular as contas públicas, sugerindo então a aprovação das contas na forma do art. 80, inciso I da LC 621/2012, sem prejuízo da expedição das recomendações

sugeridas. Pugna ainda que a recomendação do item 9.2.7 seja convolada em autuação em processo apartado, sob insígnia de fiscalização.

Nada obstante, conforme já explanado alhures, no item sobre o Balanço Geral do Estado, entendo desnecessária a convolação da recomendação do item 9.2.7 em autuação em processo apartado, sob insígnia de fiscalização, tendo em vista que o Ente já está fazendo as adequações necessárias a legislação pertinente, com previsão de término pelo cronograma em outubro de 2023.

Desse modo, entendo pela emissão de parecer prévio pela **aprovação** das contas do chefe do Poder Executivo estadual referentes ao exercício de 2022.

Ante o exposto, obedecidos todos os trâmites processuais e legais, **acompanhando parcialmente o entendimento do órgão de instrução e do Ministério Público de Contas**, VOTO no sentido de que o Colegiado aprove a seguinte proposta de deliberação que submeto à sua consideração.

SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

Relator

1. PARECER PRÉVIO TC-0064/2023-1:

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** recomendando ao Legislativo Estadual a **APROVAÇÃO** da prestação de contas do Governador do Estado do Espírito Santo, Sr. José Renato Casagrande, relativas ao exercício de 2022, na forma aqui apresentada, nos termos do artigo 313, incisos IV e V, c/c 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.

1.1.1. Recomendações

Considerando as análises consignadas na presente instrução, em especial acerca do equilíbrio financeiro do ES-Previdência, renúncia de receitas e dos resultados da auditoria do Balanço Geral do Estado (BGE) 2022, propõe-se **recomendar**, 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):

1.1.1.1 À Sefaz, para que no exercício de sua competência, promova a elaboração de instrução normativa que estabeleça critérios metodológicos mínimos para elaboração e disponibilização das informações pertinentes a consideração da renúncia de receita na elaboração da estimativa da receita na LOA, visando garantir o atendimento ao requisito de manutenção do equilíbrio fiscal (subseção 3.5);

1.1.1.2 À Sefaz, para que no exercício de sua competência promova o aprimoramento dos sistemas eletrônicos de controle atinentes à renúncia de receitas, de forma que permita o acompanhamento da execução dos benefícios tributários no curso do exercício e, conseqüentemente, possa prestar as contas de governo, a partir do preenchimento do DEMRE, com todas as modalidades de benefícios concedidos e seus respectivos montantes, nos termos da IN 68/2020 (subseção 3.5);

1.1.1.3 À Sefaz, para que no exercício de sua competência, como forma de Boas Práticas de Governança, promova a adoção de ações prescritas pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil – ATRICON, nos termos da Nota Recomendatória Atricon 1/2023 (vide subseção 3.5);

1.1.1.4 À Sefaz, para que no exercício de sua atribuição como órgão central de contabilidade, promova os devidos ajustes metodológicos para consolidação do Balanço Geral do Estado, caso a taxa de desconto do passivo de benefício definido não seja compatível com os rendimentos dos títulos públicos, pois fornecem a melhor aproximação do valor do dinheiro no tempo, na data das demonstrações contábeis, devendo ser utilizados aqueles lastreados pelo IPCA, como ocorre na emissão das Notas do Tesouro

Nacional – Série B, em atendimento aos itens 85 a 88 da NBC TSP 15 e item 4.3.3 da Parte III do MCASP - 9ª edição (subseção 3.6.4.2, alínea a);

1.1.1.5 À Sefaz, para que no exercício de sua atribuição como órgão central de contabilidade, promova os devidos ajustes metodológicos para consolidação do Balanço Geral do Estado, caso utilizado regime financeiro alternativo ao regime de capitalização para mensuração do passivo de benefício definido, pois deverá observar o método de financiamento atuarial denominado Crédito Unitário Projetado (PUC), em atendimento ao item 69 da NBC TSP 15 e item 4.3.3 da Parte III do MCASP - 9ª edição (subseção 3.6.4.2, alínea b);

1.1.1.6 À Sefaz, para que no exercício de sua atribuição como órgão central de contabilidade, promova os devidos ajustes metodológicos para consolidação do Balanço Geral do Estado, caso existentes ativos garantidores do plano de benefícios mensurados por marcação na curva (custo amortizado), pois deverão ser convertidos a valor justo (valor de mercado), conforme estabelece o item 4.3.3 da Parte III do MCASP - 9ª edição (subseção 3.6.4.3);

1.1.1.7 À Sefaz, para que no exercício de sua competência como órgão responsável pela inscrição e controle da dívida ativa (LC 225/2002), e à Procuradoria Geral do Estado - PGE, a quem compete a gerência da dívida ativa (LC 88/1996), que, em conformidade com os preceitos da NBC TSP Estrutura Conceitual (itens 3.10 a 3.16 e 5.6 a 5.13 e 6.10) e do MCASP 9ª edição (itens 2.1.1 e 2.1.2), prossigam na adoção dos procedimentos necessários para o reconhecimento e mensuração, bem como no *desreconhecimento* dos créditos tributários a receber, 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 (subseção 4.2.1);

1.1.1.8 À SEDU, para que constitua grupo de trabalho para elaborar Plano de Ação objetivando implantação e registro dos procedimentos relativos ao

reconhecimento e mensuração de bens móveis e imóveis, em conformidade com os preceitos da NBC TSP 07 (item 44), Portaria 548/2015, Plano de Implantação dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais emitido pela STN, Instrução Normativa TC 36/2016 (Anexo Único - item 7), do MCASP 9ª Edição (parte II, item 11) (subseção 4.2.2) e

1.1.1.9 À SEDU, para que adote normas de procedimentos com o objetivo de prover a Subgerência de Patrimônio deste órgão, e conseqüentemente sua área de contabilidade, com informações relativas a: obras em prédios públicos sob sua responsabilidade; aquisição de bens imóveis; bens imóveis cedidos a terceiros; bens imóveis cedidos de terceiros; benfeitorias em propriedades de terceiros (imóveis locados e cedidos pela municipalidade); alienação de bens imóveis (doação, transferência definitiva, transferência de posse, entre outros); extinção de unidades escolares; transferência de posse de bens imóveis; e demais casos de ingresso / baixa de bens imóveis existentes (subseção 4.2.2)

1.1.2 Ciências

Ainda a título de orientação, com fundamento no art. 9º, da Resolução TC 361/2022, propõe-se:

1.1.2.1 Dar ciência ao chefe do Poder Executivo e aos atuais responsáveis pela Sefaz e SEP, da ocorrência registrada na subseção 3.1, sobre instrumentos de planejamento orçamentário, como forma de alerta, para a necessidade de dar execução aos programas prioritários definidos na LDO, na forma do art. 165, § 2º da CF/1988;

1.1.2.2 Dar ciência ao chefe do Poder Executivo e aos atuais responsáveis pela Sefaz e SEP, da ocorrência registrada na subseção 3.3.2, sobre ordem cronológica de pagamentos, como forma de alerta, para que providenciem os meios necessários ao atendimento integral do art. 141 da Lei 14.133/2021, nova lei de licitações, com aplicação obrigatória a partir de 2024, quanto a ordem cronológica de pagamentos;

1.1.2.3 Dar ciência ao chefe do Poder Executivo e ao atual responsável pela Sefaz, das ocorrências registradas na subseção 3.5, sobre renúncia de

receitas, como forma de alerta, para a necessidade do Estado do Espírito Santo aperfeiçoar o planejamento das peças orçamentárias, visando atender aos princípios da gestão fiscal responsável (transparência, planejamento e manutenção do equilíbrio orçamentário financeiro); além de atentar para as exigências normativas para execução, ampliação sobre a concessão de benefícios fiscais;

1.1.2.4 Dar ciência ao chefe do Poder Executivo estadual e à SEP, considerando suas atribuições relacionadas ao acompanhamento e avaliação das políticas governamentais, da ocorrência registrada neste tópico sobre o Fundo de Proteção Social dos Militares (FPS), como forma de alerta, para que promova ações voltadas à mitigação de riscos fiscais oriundos da retirada de militares do ES-Previdência e criação do FPS, operado em regime financeiro de repartição simples, pois será gerido de forma perene para a oferta de benefícios por inatividade e pensões de militares, sem a correspondente capitalização de recursos para pagamento dessas despesas, ainda que previsto cenário de crescimento permanente do resultado orçamentário negativo por meio de projeções atuariais, oferecendo potencial ameaça ao equilíbrio das contas públicas (subseção 3.6.1);

1.1.2.5 Dar ciência ao chefe do Poder Executivo estadual e ao atual responsável pela SEP, das ocorrências registradas na subseção 3.8, sobre riscos e ameaças à sustentabilidade fiscal, como forma de alerta, para a necessidade do Estado promover o aperfeiçoamento do Anexo de Riscos Fiscais constante da lei de diretrizes orçamentárias, a fim de que contemple adequadamente os principais riscos, e exponha com clareza e realismo as medidas que serão adotadas caso o risco venha a se materializar; e

1.2.6 Dar ciência à Sefaz, SEDU, Secont, IPAJM e PGE, das ocorrências registradas nos subitens 3.1.1.1, 3.1.1.2, 3.1.1.3, 3.1.1.4, 3.1.1.5, 3.1.2.1, 3.1.2.2, e 3.1.2.3 do Relatório de Auditoria 5/2023-3 (peça 20) do proc. TC 7.856/2022-8, apenso, a respeito da análise das demonstrações contábeis consolidadas do Estado do Espírito Santo (BGE), exercício de 2022. Com o encaminhamento do referido relatório a todos os órgãos envolvidos (seção 4).

1.2. JULGAR extinto o processo, nos termos do inciso V do art. 330 do Regimento Interno (Resolução TC 261/2013), ficando autorizado o **arquivamento** dos presentes autos, depois de esgotados os prazos processuais.

2. Unânime.

3. Data da Sessão: 04/07/2022 – 2ª Sessão Especial do Plenário.

4. Especificação do quórum:

4.1. Conselheiros: Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun (presidente), Sebastião Carlos Ranna de Macedo (relator), Sérgio Aboudib Ferreira Pinto, 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 SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

Relator

CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO

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

ODILSON SOUZA BARBOSA JUNIOR

Secretário-geral das Sessões