

PARECER PRÉVIO 0066/2019-1 – PLENÁRIO

Processos: 08298/2019-7, 01305/2019-1, 06226/2018-1, 03091/2018-2
Classificação: Prestação de Contas Anual de Governador
Exercício: 2018
UG: ES - Governo do Estado do Espírito Santo
Relator: Sérgio Manoel Nader Borges
Responsável: PAULO CESAR HARTUNG GOMES
Interessado: ERICK CABRAL MUSSO

**PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DO
GOVERNADOR DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO –
EXERCÍCIO DE 2018 – PARECER PRÉVIO PELA
APROVAÇÃO – DETERMINAR – RECOMENDAR –
CERTIFICAR - MONITORAR - ARQUIVAR.**

O CONSELHEIRO SÉRGIO MANOEL NADER BORGES:

I RELATÓRIO

Versam os presentes autos sobre a Prestação de Contas Anual do **Governo do Estado do Espírito Santo**, sob responsabilidade do senhor **Paulo César Hartung Gomes**, relativas ao exercício de **2018**.

A relatoria das contas do governador do exercício de 2018 me foi designada por meio da Decisão Plenária TC 1/2018, de 30 de janeiro de 2018, publicada no Diário Oficial Eletrônico deste Tribunal, em 1 de fevereiro de 2018.

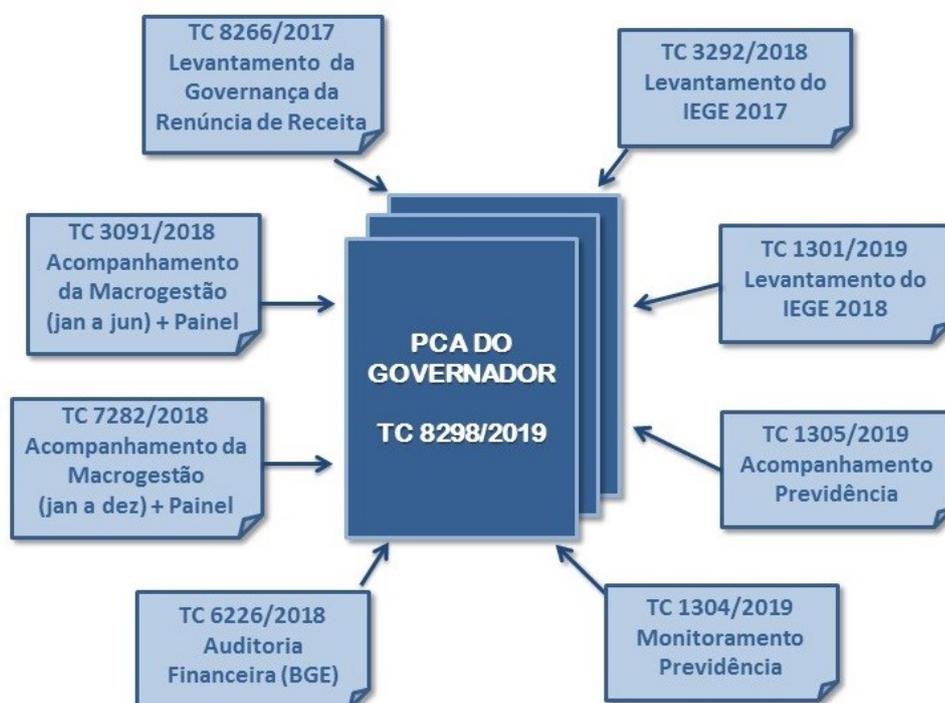
Ressalva-se que a emissão do parecer prévio das contas do governador não envolve as contas dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público, as quais são objeto de julgamento por esta Corte de Contas em processos individualizados. No entanto, contempla as informações consolidadas da execução orçamentária dos demais Poderes, do Ministério Público e do Tribunal de Contas do Estado, compondo,

assim, um panorama abrangente da situação econômica, contábil e financeira da administração pública estadual.

O exercício de 2018 inaugurou o primeiro ano de dedicação exclusiva do Núcleo de Controle Externo de Macroavaliação Governamental (NMG) do TCEES nos trabalhos das contas do governador, por força da Emenda Regimental 8, de 14 de novembro de 2017.

As frentes de trabalho do processo em apreço incluíram: 1) análise da gestão fiscal e orçamentária, consubstanciada em dois relatórios semestrais e na elaboração mensal do Painel de Controle da Macrogestão Governamental; 2) auditoria financeira das demonstrações contábeis; e 3) levantamento sobre renúncias fiscais. Adicionam-se aos trabalhos, a análise da gestão previdenciária, promovida pela SecexPrevidência, e o levantamento do Índice de Efetividade da Gestão Estadual (IEGE), promovido pelo Núcleo de Controle Externo de Avaliação de Políticas Públicas do TCEES.

O fluxograma a seguir evidencia os autos que subsidiaram a elaboração do relatório técnico 235/2019.

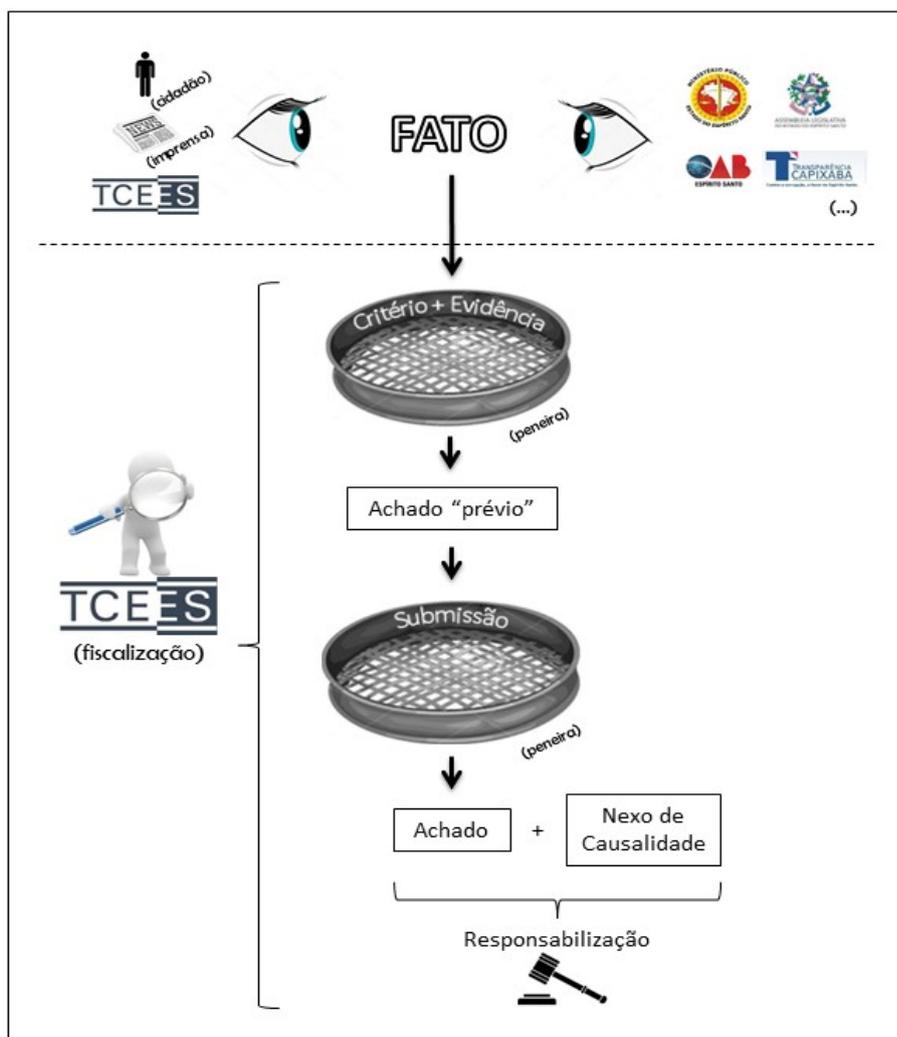


Fonte: Plano de Fiscalização das contas do governador de 2018 e e-tcees
Elaboração: NMG - TCEES

Nota: Além desses processos que subsidiaram diretamente as contas do governador de 2018, a análise da gestão fiscal contempla os Relatórios de Gestão Fiscal dos Poderes e Órgãos (Processos TC 4622/2018, TC 4870/2018, TC 4729/2018, TC 4806/2018, TC 4531/2018, TC 7993/2018, TC 8000/2018, TC 7914/2018, TC 7999/2018, TC 7722/2018, TC 1273/2019, TC 1152/2019, TC 1154/2019, TC 1278/2019, TC 759/2019)

Conforme assinalado pelo Núcleo de Controle Externo de Macroavaliação Governamental (NMG), o relatório técnico 235/2019 foi instruído observando em cada processo que subsidia a análise o atendimento às normas do TCEES e, especificamente quanto à identificação e responsabilização de um achado, a sua obediência ao Manual de Auditoria de Conformidade (Resolução TC 287, de 5 de maio de 2015), utilizado em todas as fiscalizações no que se aplicava.

A figura a seguir esboça, de forma didática, a análise de um procedimento de fiscalização.



Fonte: Manual de Auditoria de Conformidade (Resolução TC 287, de 5 de maio de 2015)
Elaboração: NMG – TCEES

Conforme explanado pelo corpo técnico, verifica-se na figura acima que, enquanto a sociedade enxerga um fato como irregular (na visão do TCEES, “em princípio” irregular), cabe ao TCEES apurar o fato mediante a metodologia prevista no Manual de Auditoria. Isso inclui: confrontar o fato com o(s) critério(s)¹ e obter evidência(s)². É a primeira “peneira” no trabalho de auditoria. Se o fato passar por essa “peneira”, tem-se o “achado”³, ainda sujeito à submissão ao gestor, daí ser “prévio”. Caso o “achado prévio” passe pela segunda “peneira”, a da submissão⁴, tem-se o achado de auditoria. Para a responsabilização do agente, será necessário ainda avaliar o “nexo de causalidade”⁵.

Observa-se, assim, que um fato⁶ visto por todos como irregular pode, durante a fiscalização do TCEES, utilizando-se procedimentos técnicos, não se confirmar como irregular na primeira ou na segunda “peneira”. E, caso se confirme, deve o fato, agora com a roupagem de “achado”, ser atribuído a um gestor público somente se houver nexo de causalidade, caracterizando sua responsabilização.

Outro parâmetro conceitual utilizado na instrução destes autos foi a diferenciação entre **atos de gestão e atos de governo**. Logo, tratando-se de exame de contas de governo, o que deve ser focalizado não são os atos administrativos vistos isoladamente, mas sim a conduta do agente político no exercício das funções de planejamento, organização, direção e controle das políticas públicas idealizadas na

¹ **Critérios de auditoria** são conceituados como “padrões utilizados para determinar se uma dada condição satisfaz ou supera o esperado”. São parâmetros balizadores da avaliação das práticas administrativas, bem assim dos resultados apresentados por atividades e programas governamentais. Verificar se o critério é atendido consiste na coleta de evidências de auditoria, que são as provas obtidas pela equipe de auditoria para embasar suas conclusões (Manual de Auditoria, item 10.4).

² **Evidências** são o conjunto de elementos devidamente coletados e registrados ao longo da auditoria, por meio de observações, inspeções, entrevistas, exames de documentos, entre outros procedimentos de auditoria, que se constituem em material probante dos achados (NAG 1113). São os elementos que comprovam que a situação encontrada (condição) está em desacordo com os critérios (NAG 4404.2.2, NAG 4408.11 e NAG 4409). Para dar sustentação aos achados de auditoria, esses elementos devem atender aos requisitos básicos dos achados (Manual de Auditoria, item 10.5).

³ **Achado de auditoria** é a discrepância entre a situação encontrada e o critério de auditoria (Manual de Auditoria, item 10).

⁴ **Submissão** é a obtenção da opinião do ente auditado (NAG 4407.3). Oportunidade ao gestor de fazer comentários ou de dar explicações sobre os achados (de modo a esclarecer circunstâncias e fatores que contribuíram para sua ocorrência) (Manual de Auditoria, item 9.6).

⁵ **Nexo de causalidade** é a evidência de que a conduta do responsável contribuiu significativamente para a irregularidade. Evidencia a relação de causa e efeito entre a conduta do responsável e o resultado ilícito (Manual de Auditoria, item 11.6).

⁶ Ao se enxergar o fato, a sociedade dispõe apenas de **indícios**. Isso é incabível no trabalho de fiscalização do TCEES, porque os órgãos de controle trabalham com evidências.

concepção das leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA), que foram aprovadas pelo Poder Legislativo, bem como o que se refere ao cumprimento do ordenamento jurídico a que está sujeito. Aqui perdem importância as formalidades legais em favor do exame da eficácia, eficiência e efetividade das ações governamentais. Importa a avaliação do desempenho do chefe do Executivo, que se reflete no resultado da gestão orçamentária, financeira e patrimonial. Portanto, na apreciação das contas de governo, o Tribunal de Contas analisará os macroefeitos da gestão pública.

O conteúdo do relatório técnico 235/2019 está disposto em sete seções, além da introdução, conforme elencado a seguir:

A seção um apresenta a conjuntura econômica que prevaleceu no ano de 2018, bem como as principais variáveis das finanças públicas capixabas que impactaram a gestão financeira e orçamentária do Estado. São apresentados os indicadores e variáveis macroeconômicas observadas durante o exercício na economia mundial, nacional e estadual. Além disso, a seção contém informações sobre as finanças públicas capixaba, destacando a política fiscal e dados gerais da execução orçamentária.

A seção dois evidencia a atuação do Governo do Estado, no exercício de 2018, quanto aos instrumentos de planejamento e orçamento vigentes apresenta os resultados do acompanhamento e análises realizadas quanto à execução do orçamento e da gestão fiscal, tendo como enfoque o cumprimento das leis e normas pertinentes, fornecendo informações sobre a observância às normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos do Estado.

A seção três apresenta a gestão previdenciária estadual, aborda a importância do equilíbrio financeiro (curto prazo) e atuarial (longo prazo), apresenta aspectos da Previdência Complementar no Estado e inaugura o Indicador de Situação Previdenciária (ISP) como ferramenta de acompanhamento da sustentabilidade do Regime Próprio de Previdência.

A seção quatro registra o embasamento para a opinião sobre o Balanço Geral do Estado (BGE) no exercício de 2018. São apresentados os resultados e as conclusões da auditoria financeira realizada exprimindo se as demonstrações contábeis consolidadas do Estado do Espírito Santo refletem, em todos os aspectos relevantes, a situação patrimonial e os resultados financeiro, patrimonial e orçamentário do Estado em 31/12/2018.

A quinta seção enfoca a atuação do Governo sob três temas específicos: a estrutura de governança da renúncia fiscal destaca os resultados do levantamento realizado no intuito de conhecer o processo de instituição, concessão, controle e avaliação dos benefícios tributários, bem como aspectos relativos à transparência; o Índice de Efetividade da Gestão Estadual (IEGE) expõe a aferição dos resultados, nos exercícios de 2017 e 2018, composto por indicadores finalísticos de diversas áreas de gestão; e subseção das políticas públicas apresenta aspectos conceituais para o controle externo e expõe o “case Espírito Santo” com os resultados do primeiro Relatório Anual de Monitoramento e Avaliação emitido pelo Sistema de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas do Espírito Santo (SiMAPP).

A sexta seção apresenta o resultado do monitoramento das providências adotadas pelo governo em atendimento às recomendações e determinações exaradas nas contas do governador referentes ao exercício de 2016, remanescentes após a apreciação do recurso, e nas contas do governador de 2017.

Por fim, a seção sete elabora uma sinopse da análise das seções anteriores e apresenta a proposta de encaminhamento, formulando recomendações com o objetivo de contribuir para as boas práticas administrativas do Poder Executivo estadual.

Os signatários do **RELATÓRIO TÉCNICO 235/2019** sugeriram a emissão de parecer prévio pela **aprovação** da prestação de contas do governador do Estado do Espírito Santo, senhor **Paulo César Hartung Gomes**, relativas ao exercício de 2018 e a emissão de recomendações, conforme se verifica na **PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO** disposta adiante:

7.1 Que seja emitido Parecer Prévio à Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo pela **APROVAÇÃO** da Prestação de Contas do Governador do Estado do Espírito Santo, Sr. Paulo César Hartung Gomes, relativas ao exercício de 2018, 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.

7.2 Que sejam emitidas **RECOMENDAÇÕES**, nos termos do art. 329, § 7º, do Regimento Interno do TCEES (Resolução TC 261/2013), aos seguintes órgãos para o cumprimento do exposto a seguir:

7.2.1 À Seger, à Secont e ao IPAJM, para que, em conjunto com o atuário, aprimorem o estudo de crescimento real das remunerações no Estado, de forma a demonstrar a validade sobre as escolhas das hipóteses financeiras e atuariais mais adequadas à massa de segurados, e que o estudo seja elaborado numa base temporal apropriada (mínimo de dez anos) para uma boa e adequada avaliação atuarial, com a atualização monetária dos salários ao longo dos anos, e que considere as peculiaridades das carreiras do Estado e o peso de cada uma nos resultados atuariais, além de outras informações necessárias de forma a refletir na mensuração do equilíbrio financeiro e atuarial do IPAJM para o próximo exercício (art. 40, caput, da Constituição Federal, art. 69 da Lei de Responsabilidade Fiscal, art. 1º, inciso I, da Lei Federal 9.717/98, artigos 57 e 58 da Lei Complementar Estadual 282/2004, Portaria MPS 403/2008 e o Princípio da Competência) (subseção 3.3.1).

7.2.2 Ao IPAJM, que apresente a esta Corte de Contas um plano de ação com vistas à implementação efetiva de uma gestão atuarial, inclusive com estrutura administrativa própria, de forma a mitigar os riscos de uma gestão previdenciária com base em dados não consolidados, incompletos, inconsistentes e desatualizados, ocasionando uma mensuração e evidenciação inadequada do equilíbrio financeiro e atuarial, com fundamento no art. 40, caput, da Constituição Federal, art. 69 da Lei de Responsabilidade Fiscal, art. 1º, inciso I da Lei 9.717/98, artigos 57 e 58 da Lei Complementar Estadual 282/2004 e Portaria MPS 403/2008 (subseção 3.3.1).

7.2.3 Ao IPAJM e à Secretaria de Estado de Economia e Planejamento (SEP), com base no § 1º do art. 40 da LC 282/2004 c/c o art. 1º, inciso I, da Lei 9.717/1998, que a partir da elaboração do próximo estudo atuarial do Fundo Financeiro, além da projeção consolidada já realizada pelo IPAJM, realize também a projeção, para os próximos 75 anos, do fluxo das receitas e despesas individualizadas por Poder e órgãos autônomos e que, no Balanço Atuarial do Fundo Financeiro, demonstre o valor da conta de “cobertura de insuficiências financeiras” de benefícios concedidos e a conceder, discriminada por Poder/Órgão, com vistas a dar instrumentos aos Poderes para planejar suas políticas de pessoal sem perder de vista os limites de pessoal exigidos pela LRF (subseção 6.1).

7.2.4 Ao IPAJM, juntamente com a Secont, que apresente a esta Corte de Contas um plano de ação, com vistas à implementação efetiva de normas e procedimentos formais para a quantificação do impacto orçamentário-financeiro e atuarial dos aumentos remuneratórios (art. 40 da Constituição Federal; art. 16, I e II, art. 17, §1º, art. 24, §1º, art. 69 da Lei de Responsabilidade Fiscal; art. 2º, 9º e 10 da Lei Complementar Estadual 312/2004) (subseção 6.1).

7.2.5 À Secretaria de Estado de Economia e Planejamento (SEP) e ao IPAJM, que o registro orçamentário das aposentadorias concedidas até 16/12/1998 e das pensões decorrentes dessas aposentadorias não seja realizado na fonte de recursos vinculada, mas na fonte Tesouro, em atendimento ao parágrafo único do art. 8 da LRF (subseção 6.1).

7.2.6 À Sefaz, que, no exercício de sua competência de órgão central do sistema de contabilidade estadual, em conformidade com os preceitos da NBC TSP Estrutura Conceitual (itens 3.10 a 3.16 e 5.6 a 5.13), e do MCASP (itens 2.1.1 e 2.1.2), adote os procedimentos necessários para normatizar os critérios de classificação para o reconhecimento e mensuração dos créditos a receber oriundos de financiamentos concedidos (Fundap), considerando os diferentes potenciais de recuperabilidade, a fim de que os registros contábeis deste ativo e o correspondente ajuste para perdas espelhem a real possibilidade de recuperação econômico-financeira do crédito (subseção 4.2, II).

7.2.7 À Sefaz, que, no exercício de sua competência de órgão central do sistema de contabilidade estadual, visando atender à Norma Brasileira de Contabilidade TSP 03, relativa às provisões e passivos contingentes:

7.2.7.1 Em conjunto com a Procuradoria Geral do Estado (PGE), providencie a elaboração de uma norma regulamentadora para a apuração periódica das informações acerca do montante atualizado de ações judiciais defendidas, que possam se converter em risco fiscal possível e provável e que passarão a constar do Anexo de Riscos Fiscais, segundo o art. 4º, § 3º, da LC 101/2000 (LRF), além das demonstrações contábeis do Estado (subseção 4.2, IV); e

7.2.7.2 Adote, após atendida a medida anterior, as providências necessárias para o reconhecimento contábil dos passivos relativos às provisões e passivos contingentes, especialmente os denominados precatórios da trimestralidade, nas demonstrações contábeis do Estado do Espírito Santo dos exercícios seguintes (subseção 4.2, IV).

7.2.8 À Sefaz, no exercício de sua competência de órgão central do sistema de contabilidade estadual, visando atender os preceitos da NBC TSP Estrutura Conceitual (itens 3.10 a 3.16 e 5.6 a 5.13), e do MCASP (itens 2.1.1 e 2.1.2), que, em conjunto com a Procuradoria Geral do Estado (PGE), normatize os critérios de classificação para o reconhecimento e mensuração dos créditos tributários, considerando os diferentes potenciais de recuperabilidade, a fim de que os registros contábeis no ativo e no ajuste para perdas espelhem a real

possibilidade de recuperação econômico-financeira do crédito (subseção 4.2, V).

7.2.9 À Sefaz, que, no exercício de sua competência de órgão central do sistema de contabilidade estadual, adote os procedimentos necessários para o reconhecimento e evidenciação dos créditos oriundos de receitas tributárias (ICMS), por competência, em observância ao disposto no item 1 do Anexo Único da IN TC 36/2016 (subseção 4.2, VII, a).

7.2.10 À Sefaz, que, no exercício de sua competência de órgão central do sistema de contabilidade estadual, adote os procedimentos necessários para o reconhecimento e evidenciação dos créditos oriundos de transferências intergovernamentais, em observância ao disposto no item 3 do Anexo Único da IN TC 36/2016 (subseção 4.2, VII, b).

7.2.11 À Sefaz, que, no exercício de sua competência de órgão central do sistema de contabilidade estadual, prossiga na adoção dos procedimentos de controles internos para assegurar que as apropriações por competência de férias sejam contabilizadas em observância ao disposto no item 11 do Anexo Único da IN TC 36/2016 (subseção 4.2, VII, c).

7.2.12 À Seger, que, em conjunto com a Sesa e a Sefaz, prossiga na adoção das medidas necessárias para reconhecer a depreciação dos bens imóveis, conforme disposto no item 7.3 da Parte II do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, e no item 7 do Anexo Único da IN TC 36/2016 (subseção 4.2, VIII).

7.2.13 Ao Governo do Estado, que promova o fortalecimento da governança do Sistema de Monitoramento e de Avaliação de Políticas Públicas do Espírito Santo (SiMAPP) (subseção 5.3.3).

7.3 Certificar, nos termos da Resolução TC 278, de 4 de novembro de 2014, a finalização do monitoramento das deliberações seguintes, constantes do Parecer Prévio TC 66/2017 (Contas 2016), após a apreciação do Recurso de Reconsideração pelo Parecer Prévio TC 121/2018 (Recurso de 2016), possibilitando a conclusão do monitoramento porque ou foram atendidas, ou perderam o objeto, ou foram reiteradas, ou são não monitoráveis, ou são recomendações que não obrigam: 3.1.1, 3.1.2, 3.1.6, 3.1.7, 3.2.1, 3.2.2, 3.3.1, 3.3.2, 3.4.1, 4.1.1, 4.2.1, 4.3, 4.4, 4.5, 4.7 e 4.8 (subseção 6.3).

7.4 Certificar, nos termos da Resolução TC 278, de 4 de novembro de 2014, a finalização do monitoramento das deliberações seguintes, constantes do Parecer Prévio TC 52/2018 – Plenário (Contas de 2017), possibilitando a conclusão do monitoramento porque ou foram atendidas, ou foram reiteradas: 1.2.5, 1.3.1, 1.3.2, 1.3.3, 1.3.4, 1.3.5, 1.3.6, 1.3.7, 1.3.8 e 1.7 (subseção 6.3).

7.5 Monitorar, em um momento posterior, as deliberações seguintes, constantes do Parecer Prévio TC 52/2018 – Plenário (Contas de 2017): 1.2.1 e 1.2.2, monitorar na LOA 2020; 1.2.3, monitorar em 2019; 1.2.4, após a apreciação pelo Plenário dos autos do TC 1304/2019 (subseção 6.3).

7.6 Certificar, nos termos da Resolução TC 278, de 4 de novembro de 2014, a finalização do monitoramento da deliberação 1.2.1 do Acórdão TC 1502/2017 (Processo TC 576/2016), relativo à Prestação de Contas da empresa Comdusa S/A (em liquidação), por ter sido cumprida (Processo TC 6226/2018, apenso, Relatório de Auditoria 37/2019, subseção 4).

Seguindo o trâmite regimental, os autos foram submetidos ao crivo do Ministério Público junto ao Tribunal que manteve o mesmo entendimento do Núcleo de Controle Externo de Macroavaliação Governamental (NMG), bem como opinou pela expedição de determinação, conforme consta do **Parecer do Ministério Público de Contas 2958/2019**, da lavra do procurador-geral, Luciano Vieira, cuja conclusão segue:

VI – CONCLUSÃO

Posto isso, pugna o Ministério Público de Contas:

1 – seja emitido PARECER PRÉVIO recomendando-se ao Legislativo Estadual a APROVAÇÃO DAS CONTAS do Governador do Estado do Espírito Santo, relativas ao exercício de 2018, sob a responsabilidade de PAULO CÉSAR HARTUNG GOMES, na forma do art. 80, inciso I, da LC n.º 621/2012 c/c art. 71, inciso I, da Constituição do Estado do Espírito Santo;

2 – sejam expedidas as recomendações sugeridas pelo Núcleo de Controle Externo de Macroavaliação Governamental - NMG às fls. 336/340 (itens 7.2.1, 7.2.2, 7.2.3, 7.2.4, 7.2.5, 7.2.6, 7.2.7, 7.2.8, 7.2.9, 7.2.10, 7.2.11, 7.2.12, 7.2.13 e seus respectivos subitens), bem como seja determinado ao Poder Executivo Estadual para que divulgue amplamente, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, a prestação de contas relativa ao exercício financeiro em questão e o respectivo Parecer Prévio, na forma do art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n. 101/2000).

Ademais, com fulcro no inciso III do art. 41 da Lei n. 8.625/1993 , bem como no parágrafo único do art. 53 da LC n. 621/2012 , reserva-se, ainda, este Parquet ao direito de manifestar-se oralmente em sessão de julgamento.

É o relatório.

II FUNDAMENTAÇÃO

Cabe aos tribunais de contas a apreciação das contas dos chefes do Poder Executivo, mediante a elaboração do parecer prévio, visando fornecer elementos para o julgamento das contas que será realizado pelo Poder Legislativo, nos termos da Constituição Federal, de 5 de outubro de 1988.

A Constituição do Estado do Espírito Santo, de 5 de outubro de 1989, define, em seu art. 71, inciso I, que compete ao Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo apreciar as contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado, mediante **parecer prévio a ser elaborado em sessenta dias a contar do seu recebimento.**

Importante ressaltar que o exame das contas do Governador do Estado constitui uma das mais nobres, complexas e abrangentes tarefas atribuída a esta Corte de Contas, oportunidade em que não serão analisados isoladamente os atos do administrador, mas sim a sua conduta no exercício das funções políticas.

O art. 105 da Resolução TC 261/2013 (Regimento Interno do TCE/ES) estabelece que as contas apresentadas pelo Governador abrangerão a totalidade do exercício financeiro do Estado, compreendendo as atividades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como do Ministério Público Estadual, do Tribunal de Contas e da Defensoria Pública.

O mencionado diploma processual aduz que a composição das contas consiste no Balanço Geral do Estado e nos demais documentos e informações exigidos em ato normativo do Tribunal. As contas serão acompanhadas do relatório e do parecer conclusivo da unidade responsável pelo controle interno, que conterão os elementos indicados em ato normativo.

A Instrução Normativa TC 43 de 5 de dezembro de 2017, em seu art. 3º, inciso III, define como Contas de Governo o conjunto de demonstrativos, documentos e informações de natureza contábil, financeira, orçamentária, patrimonial e operacional, expressando os resultados da atuação governamental, submetido ao TCEES para avaliação da gestão política do chefe do Poder Executivo e emissão de parecer prévio com vistas a auxiliar o julgamento levado a efeito pelo Poder Legislativo.

As Contas de Governo são, portanto, valioso instrumento de *accountability* perante a sociedade, bem como tratam amplamente da gestão de recursos públicos na esfera estadual no exercício de 2018.

II.1 CONJUNTURA ECONÔMICA, ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

ECONOMIA MUNDIAL

São os destaques:

- Em 2018 concretizou-se uma desaceleração na economia mundial. O PIB Mundial cresceu 3,7%, o Comércio Global 3,3% e a Produção Industrial Global 3,1%. Todos os indicadores apresentaram recuo em relação à 2017, quando alcançaram 3,8%; 4,7% e 3,4% respectivamente;
- A China cresceu 6,6% em 2018: menor índice dos últimos 28 anos;
- A zona do Euro cresceu 1,8% em 2018, após crescer 2,4% em 2017;
- Os preços do petróleo, importante *commodity* para o Espírito Santo, apresentaram uma intensa volatilidade, em especial no segundo semestre de 2018, refletindo os efeitos de variações na oferta: após alcançar US\$ 86 em outubro de 2018, o preço do barril *brent* no mercado internacional fechou o ano em US\$ 50; e
- Outras *commodities* importantes para a economia capixaba também apresentaram variações negativas em 2018 como Minério de Ferro (-4,3%) e Café Robusta (-11,5%).

ECONOMIA NACIONAL

Eis as informações que merecem evidência:

- O ano de 2018 se caracterizou pela continuidade da recuperação moderada da economia nacional, frustrando as expectativas iniciais de um crescimento mais robusto;
- As expectativas apontavam para um crescimento de 2,7% para 2018, enquanto o PIB observado em 2018 foi de apenas 1,1%;
- A inflação medida pelo IPCA fechou o ano em 3,75%, um resultado melhor que o esperado no início de 2018 (3,96%), mas saiu de 2,95% em 2017 para 3,75% em 2018. Também mostraram evolução favorável o câmbio e a taxa de juros (Selic);
- A confiança dos consumidores variou bastante ao longo do ano;
- Os empresários, ao longo do ano, lançaram suas expectativas de melhora para o futuro;
- A evolução dos indicadores fiscais apresentou um quadro menos benigno: o déficit nominal do setor público consolidado chegou a 7,3% do PIB em 2018. Um

ligeiro recuo em relação a 2017, mas ainda um dos maiores do mundo. Trata-se do quinto ano consecutivo com déficit nominal acima de 5% do PIB;

- O resultado primário continua em um patamar bem inferior ao necessário para estabilizar a dívida pública. Como resultado, a dívida pública consolidada alcançou 74% do PIB em 2018;
- Entre os 30 países em desenvolvimento mais populosos do mundo, apenas Congo e Egito têm a relação dívida/PIB maior que a do Brasil (74%); e
- Houve queda na taxa de desemprego no país em 2018, mas fechando o trimestre encerrado em dezembro ainda em nível elevado (11,6%).

ECONOMIA CAPIXABA

Pequeno territorialmente, mas com grandes potencialidades, o Espírito Santo se diferencia do resto do país pela diversidade de vocações. O Estado se destaca na produção de petróleo, tem um respeitado complexo de pelotização de minério, um grande parque siderúrgico, varias industrias de metalmeccânica, negócios nos setores de rochas ornamentais e, ainda, tem uma importante região agrícola. O Estado disponibiliza, ainda, mão de obra capacitada e experiente, o que influencia a percepção do Estado como localidade promissora na área de negócios. Importante destacar que, de janeiro a maio de 2018 foram criados 14.458 postos de trabalho no Espírito Santo, conforme aponta o Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged), divulgado pelo Ministério do Trabalho.⁷

Ademais, eis os principais dados que constam no Relatório Técnico 235/2019:

- A economia local apresentou comportamento semelhante à economia nacional, com recuperação mais forte que a média do país. O desempenho da economia capixaba em 2018 confirma o cenário de recuperação iniciada em 2017: o PIB capixaba apresentou um crescimento de 2,4% no ano. Comércio varejista, atividades turísticas e comércio exterior, bem como o desempenho do mercado de trabalho evoluíram positivamente;
- A Receita das Atividades Turísticas no Espírito Santo foi destaque, com o maior crescimento entre os estados, apresentando uma evolução de 7,0% no ano;

⁷ ANUÁRIO ESPÍRITO SANTO 2018 Rede Gazeta. Vitória, 2018.

- O volume de empregos com carteira assinada cresceu em todos os principais setores da atividade econômica capixaba. No total, foram geradas 17.455 vagas em 2018, representando um crescimento de 2,48% em relação ao estoque de postos ocupados no ano anterior;
- O comércio exterior capixaba apresentou um forte crescimento, com as exportações evoluindo para US\$ 8,81 bilhões (aumento de 9,6%), e as importações para US\$ 5,03 bilhões (aumento de 9,3%). O resultado foi um saldo comercial de US\$ 3,78 bilhões em 2018 (aumento de 10,2%);
- O minério continua como o principal produto de exportação do Espírito Santo, sendo responsável por 33% do valor das exportações em 2018;
- O principal destino das exportações do estado em 2018 foram os Estados Unidos, e a principal origem foi a China;
- A corrente de comércio (soma das exportações mais importações) representou 41,8% do PIB capixaba em 2018, revelando o grau de abertura da economia capixaba para o exterior;
- A produção de petróleo e gás tem decrescido no Espírito Santo, após atingir um pico em 2014. Em 2018, a produção caiu pelo segundo ano consecutivo e reduziu 23% em relação a 2016;
- A Receita Corrente Líquida totalizou R\$ 13,57 bilhões. O ICMS é o principal componente da RCL, com uma parcela de 45,2%;
- A participação dos Royalties na RCL era de 3% em 2009, passou para 15% em 2014, caiu para 8% em 2016, e subiu para 13% em 2018;
- A receita total em 2018 voltou a crescer em termos reais pela primeira vez desde 2014, refletindo a recuperação cíclica da economia;
- A despesa com investimentos voltou a crescer em 2018, alcançando R\$ 1,08 bilhões, refletindo o espaço fiscal resultante do crescimento das receitas. O percentual de recursos próprios foi de 69,1% em relação ao total de investimentos realizados no ano de 2018;
- Nos últimos quatro anos o resultado primário foi positivo, alcançando R\$ 555 milhões em 2018 e variando 169% no período 2015/2018;
- O Espírito Santo foi o único Estado com Nota “A” em Capacidade de Pagamento, segundo ranking apurado pela Secretaria do Tesouro Nacional.

Outros 13 Estados foram ranqueados com nota B e também estão aptos a receber aval do Tesouro para operações de crédito;

- Em 2018, a Dívida Consolidada recuou para 50,1% da Receita Corrente Líquida, enquanto a Dívida Consolidada Líquida, que é o parâmetro utilizado pela LRF no controle do endividamento público subiu para 18,95%;
- O Fundo Previdenciário apresentou disponibilidades financeiras de R\$ 3,64 bilhões em 31/12/2018. Ainda que significativo, há um longo caminho (de décadas) até que a transição do regime de repartição simples (Fundo Financeiro) para o regime de capitalização (Fundo Previdenciário) se complete;
- O percentual da despesa com pessoal para fins da LRF ficou em 52,26% para o Ente (consolidado) em 2018. No entanto, quando simulado um cenário da RCL sem as receitas de petróleo, a despesa com pessoal do Ente ultrapassaria o limite legal, alcançando 60,51%. É importante mencionar que, ainda que as receitas de petróleo integrem a RCL, não podem ser usadas para pagar pessoal.

FINANÇAS PÚBLICAS CAPIXABA

Política fiscal

A política fiscal tem como objetivo principal garantir a sustentabilidade financeira do respectivo ente federado, visando assegurar o financiamento das políticas públicas e sua capacidade de arcar com o serviço da dívida e demais compromissos financeiros no curto e longo prazos.

A sustentabilidade financeira depende, portanto, de uma política fiscal prudente, na qual as despesas públicas recorrentes sejam financiadas pelas receitas igualmente recorrentes. E que sejam adotadas as medidas necessárias para que os choques provocados pela ocorrência de eventos que, inesperadamente, reduzam a receita ou aumentem as despesas possam ser absorvidos sem afetar a execução das políticas públicas essenciais.

O equilíbrio de longo prazo nas contas públicas é condição necessária para o desenvolvimento sustentável e a produção de riqueza coletiva. O outro lado da equação que garante o desenvolvimento é que os recursos sejam aplicados em

políticas, programas e ações que gerem benefícios em favor da população, compatíveis com o volume de recursos aplicados. Ou seja, que os benefícios gerados pela política sejam maiores que os seus custos. Isto requer um processo permanente de monitoramento e avaliação das políticas públicas.

A política fiscal capixaba nos últimos anos caracterizou-se pela manutenção no nível geral de alíquotas tributárias, destoando da maioria dos estados que optaram por aumentar as alíquotas dos impostos estaduais, notadamente, de ICMS, do IPVA e do ITCMD. A política de benefícios também manteve em linhas gerais os objetivos e programas vigentes em anos anteriores, como o Invest, Compete e Fundap.

No gráfico a seguir, observa-se que a receita total alcançou R\$ 16,6 bilhões em 2018, uma variação nominal de 9,64% em relação a 2017. Já a despesa total chegou a R\$ 16,1 bilhões, resultando em um superávit orçamentário de R\$ 483 milhões para 2018. Considerado o IPCA de 3,75% em 2018, a receita total cresceu 5,68% em termos reais e a despesa 7,92%.

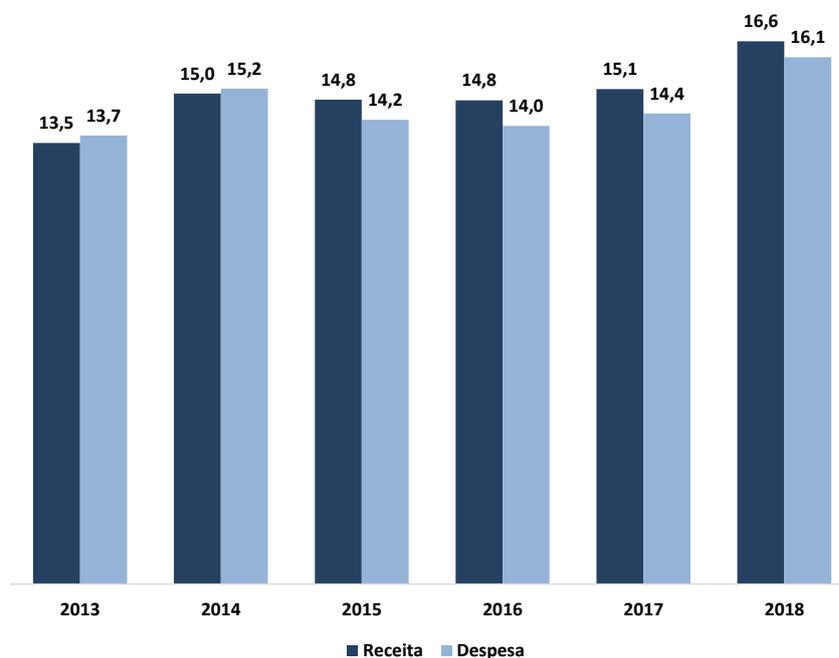


Gráfico – Evolução da Receita Total e da Despesa Total (em bilhões de reais – valores nominais)

Fonte: Sigefes

Observando-se o comportamento da Receita Total, atualizada até dezembro/2018 pelo IPCA, exposto no gráfico a seguir, verifica-se que no ano de 2018 a receita voltou a

crescer em termos reais pela primeira vez desde 2014, refletindo a recuperação cíclica da economia.

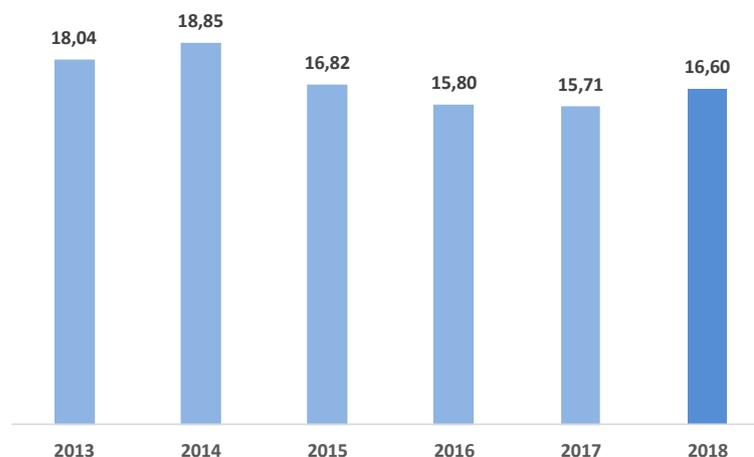


Gráfico – Evolução da Receita Total (em bilhões de reais – valores reais)
Fonte: Sigefes

Analisando a evolução mensal da arrecadação (gráfico a seguir), é possível observar que apenas no mês de junho houve queda na arrecadação em relação ao mesmo mês do ano anterior. Esta queda foi resultado dos efeitos da “greve dos caminhoneiros”, ocorrida em maio, sobre a atividade econômica, em especial o comércio e a indústria. Como há uma defasagem entre a ocorrência do fato gerador e o recolhimento dos tributos, o efeito fiscal fez-se notar principalmente em junho.

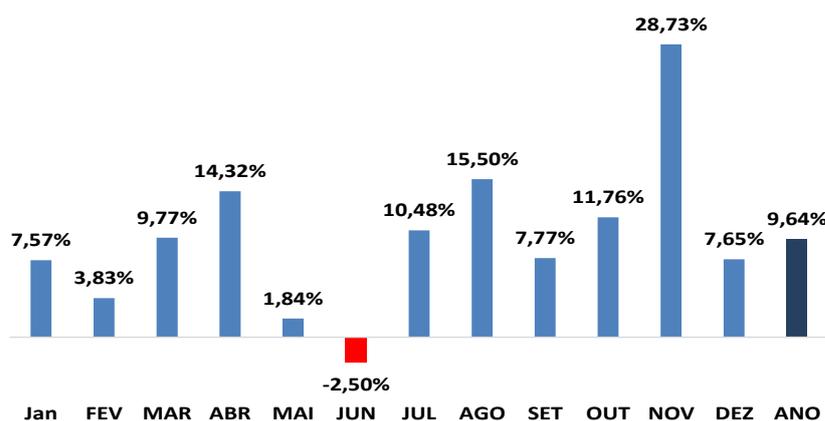


Gráfico – Variação mensal da arrecadação estadual em 2018 em relação ao mesmo mês do ano anterior
Fonte: Sigefes

O ICMS é o principal componente da receita estadual, sendo responsável por 45,2% da Receita Corrente Líquida no ano de 2018. As rendas de petróleo (royalties e

participações especiais) e o Fundo de Participação dos Estados também compõe parcela importante da RCL, conforme gráfico a seguir.



Gráfico – Composição da Receita Corrente Líquida em 2018
Fonte: Sigefes

A despesa com investimentos voltou a crescer em 2018, alcançando R\$ 1,08 bilhões, refletindo o espaço fiscal resultante do crescimento das receitas. A variação em relação a 2017 alcançou 66,2%. A parcela de investimentos realizada com recursos próprios foi de 69,1% em relação ao total de investimentos realizados no ano de 2018, conforme tabela a seguir.

Tabela – Evolução dos investimentos – 2015-2018 (despesa empenhada em R\$)

Ano	2015	2016	2017	2018
Investimento	620.473.297	541.096.145	652.949.461	1.085.496.941
Recurso Próprio	279.973.632	232.582.486	313.309.406	750.147.461
Recurso Operação de Crédito	327.094.048	284.150.761	280.635.098	284.131.999
Recurso de Terceiros	13.405.617	24.362.897	59.004.957	51.217.482

Fonte: Sigefes

Nota: Recursos de Terceiros referem-se a recursos de convênios com a União e com órgãos não federais

No processo de prestação de contas de governo de 2017, fez-se o registro de que as receitas de compensação financeira pela produção de petróleo estão alocadas no grupo de transferências correntes, compondo a base de cálculo da Receita Corrente Líquida (RCL). São características importantes desses recursos a alta volatilidade e a sua natureza transitória. Para exemplificar, enquanto em 2009 essas receitas

representaram apenas 3% da RCL, em 2014 alcançaram 15%. A participação voltou a cair para 8% em 2016 e em 2018 subir para 13%. Vale lembrar, conforme análise das contas do governador de 2017, que o petróleo é um recurso finito e que a produção de energia tem se diversificado em direção a fontes mais limpas e renováveis, como eólica e solar.

É importante alertar, portanto, que uma redução das receitas oriundas do petróleo irá afetar negativamente a RCL, podendo levar a extrapolação dos limites de despesa com pessoal, com parâmetro na RCL. Na tabela a seguir, apresentam-se diferentes cenários de redução da receita de royalties e participações especiais (oriunda do preço do petróleo, da taxa de câmbio, da produção ou da mudança na legislação) e o consequente efeito sobre os indicadores de despesa com pessoal para o Ente e cada um dos poderes e órgãos sujeitos ao limite da LRF, com base nos dados de dezembro de 2018. No caso do Ente (consolidado), o percentual de 52,26% apurado⁸ em 2018 passaria para 60,51% num cenário sem royalties, acima do limite legal.

Tabela – Cenários do percentual da despesa com pessoal considerando redução dos royalties (dez/2018)

Redução dos Royalties (Cenários)	Consolidado	Executivo	TJ	MP	Ales	TC
-10%	52,994%	42,276%	5,456%	1,653%	1,201%	0,814%
	-	-	Limite de Alerta	-	-	-
-25%	54,114%	43,170%	5,571%	1,688%	1,227%	0,832%
	Limite de Alerta	-	Limite de Alerta	-	-	-
-40%	55,284%	44,103%	5,692%	1,725%	1,253%	0,850%
	Limite de Alerta	Limite de Alerta	Limite de Alerta	-	-	-
-45%	55,685%	44,423%	5,733%	1,737%	1,262%	0,856%
	Limite de Alerta	Limite de Alerta	Limite Prudencial	-	-	-
-65%	57,349%	45,750%	5,904%	1,789%	1,300%	0,881%
	Limite Prudencial	Limite de Alerta	Limite Prudencial	-	-	-
-70%	57,781%	46,095%	5,949%	1,803%	1,310%	0,888%
	Limite Prudencial	Limite de Alerta	Limite Prudencial	Limite de Alerta	-	-
-80%	58,664%	46,799%	6,040%	1,830%	1,330%	0,902%
	Limite Prudencial	Limite Prudencial	Limite Legal	Limite de Alerta	-	-
-95%	60,040%	47,897%	6,181%	1,873%	1,361%	0,923%
	Limite Legal	Limite Prudencial	Limite Legal	Limite de Alerta	-	-
-100%	60,514%	48,275%	6,230%	1,888%	1,372%	0,930%
	Limite Legal	Limite Prudencial	Limite Legal	Limite de Alerta	-	-

Fonte: Sigefes - Relatórios - Rec.03 - GFIS.03, 04.5, 04.6, 04.8 e 04.9 e RGF - ANEXO I - DEMONSTRATIVO DA DESPESA COM PESSOAL - (Excluindo Ações do RPPS dos demais Poderes)

Elaboração: NMG - TCEES. Disponível no Painel de Controle da Macrogestão Governamental⁹

Popularmente conhecido como a “economia que o governo faz para pagar os juros da dívida”, o resultado primário é importante para assegurar que o ente seja capaz de

⁸ Ver subseção 2.3.2.5 do Relatório Técnico 235/2019.

⁹ Disponível em: <<https://www.tce.es.gov.br/wp-content/uploads/formidable/130/Painel-Dez-2018-resumo-1.pdf>>.

arcar com os juros da dívida consolidada e, no longo prazo, garantir a solvência do ente governamental. Nos últimos quatro anos o governo do estado apresentou resultado primário positivo, conforme gráfico a seguir, variando 169% no período 2015/2018.

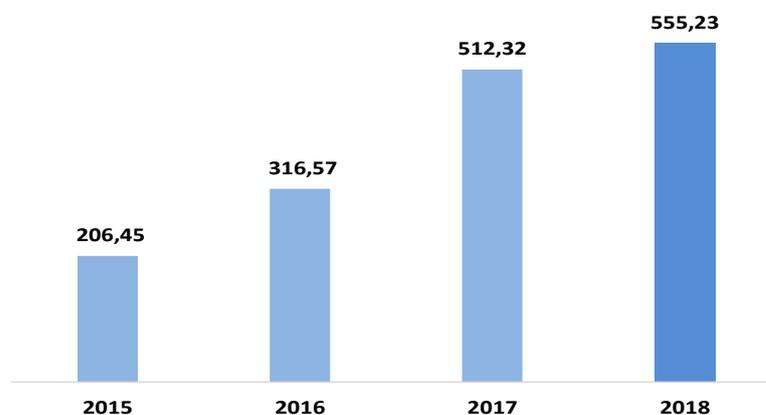


Gráfico – Resultado primário – 2015/2018 (em R\$ milhões)

Fonte: Relatórios Técnicos das Contas do Governador

Obs: O Resultado primário de 2018 segue a metodologia dos anos anteriores

Capacidade de pagamento

A Secretaria do Tesouro Nacional, órgão do Poder Executivo Federal responsável pela gestão das contas públicas, publica anualmente o Boletim Fiscal dos Entes Subnacionais. Nesse documento é revelado o “rating”¹⁰ dos entes federados que subsidia a decisão da União quanto a conceder ou não aval para a realização de operações de crédito. Apenas os Estados e Municípios com nota A ou B estão aptos a obter o aval da União.

A nota é atribuída com base em três indicadores: endividamento, poupança corrente e índice de liquidez. O endividamento é a relação entre a Dívida Consolidada (bruta) e a Receita Corrente Líquida. A poupança corrente é a divisão da despesa corrente pela receita corrente ajustada. E o índice de liquidez, a relação entre as obrigações financeiras e a disponibilidade de caixa.

¹⁰ Em investimento, classificação de crédito (também chamada de nota de risco, *rating*, classificação de risco, avaliação de risco, notação de risco ou notação financeira de risco) avalia o valor do crédito de emissões da dívida de uma empresa ou um governo. É análogo às notações de crédito para pessoas físicas.

O boletim de 2018¹¹, com dados referentes ao ano de 2017, apontou o Espírito Santo como o único estado com Nota A em Capacidade de Pagamento¹². Outros treze estados obtiveram nota B.

Dívida pública

Em 2018, a Dívida Consolidada recuou para 50,1% da Receita Corrente Líquida, enquanto a Dívida Consolidada Líquida, que é o parâmetro utilizado pela LRF no controle do endividamento público subiu para 18,95%. Os gráficos a seguir mostram a evolução da Dívida Consolidada e da Dívida Consolidada Líquida sobre a RCL nos últimos quatro anos.

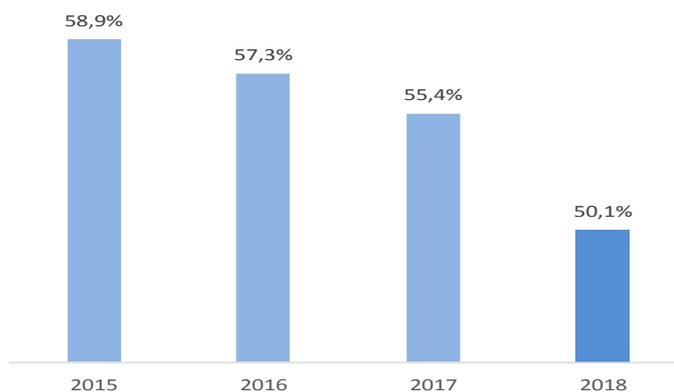


Gráfico – Evolução percentual da Dívida Consolidada sobre a RCL – 2015/2018
Fonte: Relatórios Técnicos das Contas do Governador

¹¹ Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/boletim-de-financas-dos-entes-subnacionais-2018>>. Acesso em: 20 mar. 2019.

¹² Este TCEES não realizou procedimentos específicos sobre a pontuação.

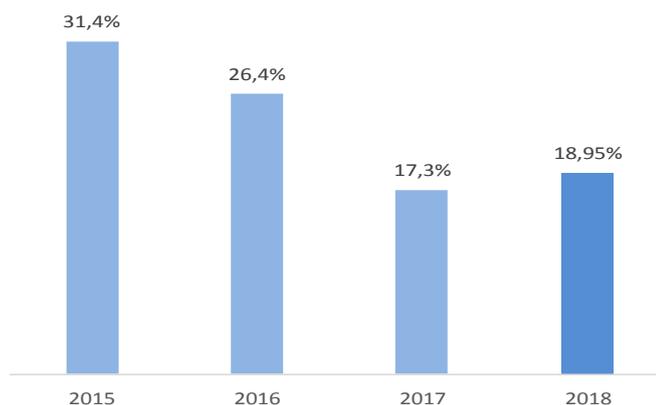


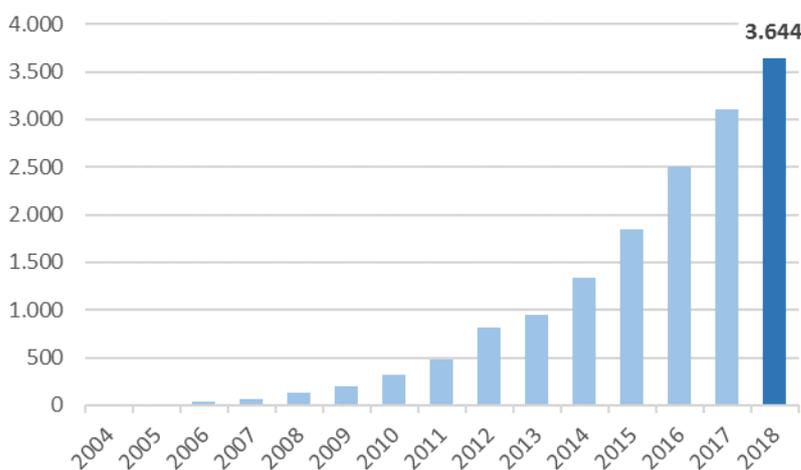
Gráfico – Evolução percentual da Dívida Consolidada Líquida sobre a RCL – 2015/2018

Fonte: Relatórios Técnicos das Contas do Governador

Previdência

O Fundo Previdenciário, criado em 2004¹³, apresentou disponibilidades financeiras de R\$ 3,64 bilhões em 31/12/2018. Ainda que significativo, há um longo caminho (de décadas) até que o sistema previdenciário estadual (RRPS consolidado) alcance o equilíbrio atuarial¹⁴, consolidando a transição do regime de repartição simples (Fundo Financeiro) para o regime de capitalização (Fundo Previdenciário)¹⁵.

Fundo Previdenciário
Saldo em 31 de dezembro de cada ano, em R\$ milhões



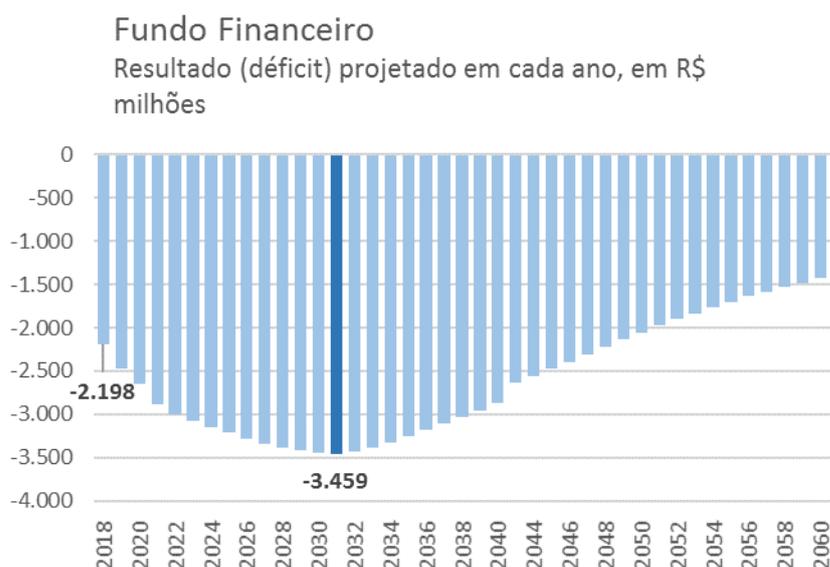
Destaques

Em 31/12/2018, as disponibilidades financeiras alcançaram R\$ 3,64 bilhões.

¹³ Lei Complementar Estadual 282, de 22 de abril de 2004.

¹⁴ Em 2018, o resultado atuarial do RPPS (consolidado) apresentou um déficit da ordem de 81,7 bilhões,

¹⁵ Mais detalhes nas análises sobre a previdência estadual realizadas nas contas dos governadores de 2015, 2016 e 2017.



O déficit continuará crescendo até 2031. A partir de então entrará em uma trajetória declinante, abrindo espaço fiscal para melhoria e ampliação das políticas públicas.

Gráfico – Situação da Previdência no Espírito Santo

Fonte: Balancete Resumido, IPAJM (2004-2018) e RREO 6º Bimestre 2018

A etapa mais complexa da transição é o período em que os déficits financeiros são crescentes: período até 2031, conforme demonstrado no gráfico acima. É importante destacar que boa parte desse período mais difícil já foi superada. A partir de 2031, o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) estadual entrará em um longo período de déficits decrescentes no Fundo Financeiro, em direção à sustentabilidade previdenciária e maior espaço fiscal para o investimento e o desenvolvimento das políticas públicas. Sem o regime de capitalização (Fundo Previdenciário), os déficits continuariam crescentes por prazo indefinido.

É importante registrar que a projeção constante do estudo atuarial não leva em conta a eventual aprovação da reforma previdenciária em debate no país.

II.2 CONFORMIDADE ORÇAMENTÁRIA

A atuação do Governo do Estado, no exercício de 2018, foi analisada quanto aos instrumentos de planejamento e orçamento vigentes em 2018 e à gestão orçamentária e fiscal, tendo como enfoque o cumprimento das leis e normas pertinentes.

Ressalta-se que, conforme apontado pelo Relatório Técnico 235/2018, dadas as limitações inerentes ao trabalho, tais como, volume e nível de agregação dos dados examinados, o resultado dessa avaliação não se configura em afirmação acerca da regularidade integral da gestão.

INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO

São os instrumentos de planejamento e orçamento: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). O PPA para o quadriênio 2016-2019 (Lei Estadual 10.489/2016 – DOE de 15/01/2016), foi avaliado no Relatório de Acompanhamento 1/2016 (Processo TC 4733/2016), o que originou, na Decisão 3553/2016 – Plenário, recomendação a ser monitorada no PPA para o quadriênio 2020-2023.

A verificação quanto ao cumprimento dos dispositivos legais e constitucionais que regulam a elaboração da LDO 2018 (Lei Estadual 10.700/2017 – DOE de 13/07/2017) e da LOA 2018 (Lei Estadual 10.784/2017 – DOE de 19/12/2017) **comprovaram a regularidade.**

GESTÃO ORÇAMENTÁRIA

Receitas

A LOA para o exercício financeiro de 2018 estimou, inicialmente, a receita em R\$ 16.870.875.451,00, compreendendo o Orçamento Fiscal e o da Seguridade Social. A previsão inicial foi alterada pela abertura de créditos adicionais no montante de R\$ 1.155.694.879,82, tendo como fontes de recursos créditos suplementares por excesso de arrecadação no valor de R\$ 1.083.314.768,67 e crédito especial por excesso de arrecadação no montante de R\$ 72.380.111,15, resultando em uma receita atualizada de R\$ 18.026.570.330,82.

A receita total realizada em 2018 alcançou o montante de R\$ 16.597.777.850,10, representando 92,07% da expectativa de arrecadação do Governo do Estado (Previsão Atualizada).

A receita de impostos, taxas e contribuições de melhoria (R\$ 7.747.411.502,76) e as receitas de transferências correntes (R\$ 4.906.652.334,65) representaram a principal origem de recursos dentre as receitas correntes, com percentual de realização de 102,14% e 100,07%, respectivamente, em relação à previsão atualizada.

O gráfico a seguir discrimina a composição das receitas correntes e a sua participação na receita corrente total.

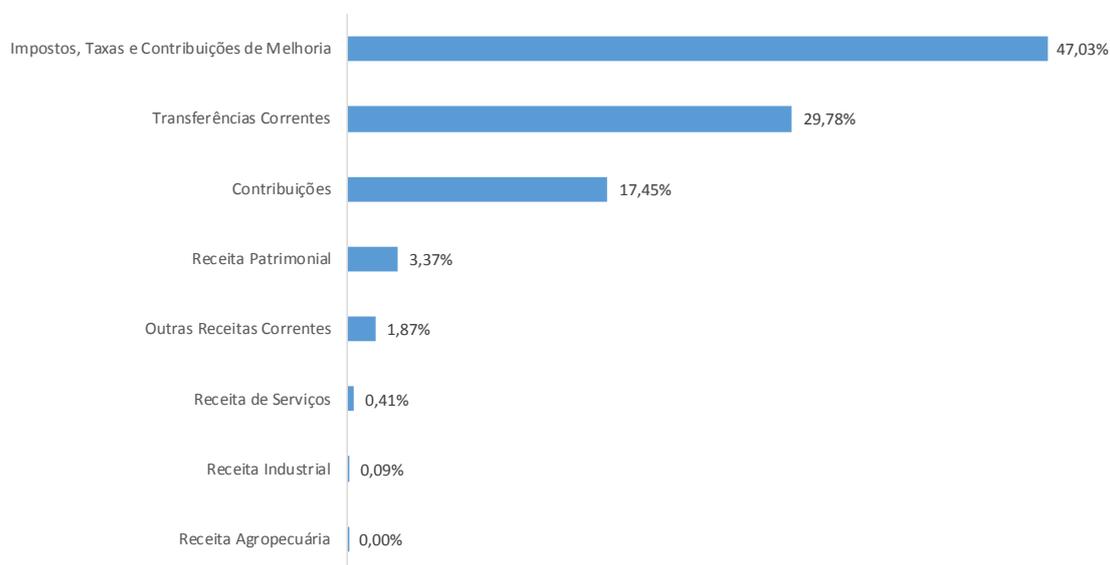


Gráfico – Detalhamento das Receitas Correntes realizadas em relação à Receita Corrente Total - 2018
Fonte: Balanço Orçamentário do Estado

As receitas de capital totalizaram R\$ 124.199.702,30, com percentual de execução de 7,96% da previsão atualizada (R\$ 1.560.559.542,65). A receita de operação de crédito, principal receita de capital, teve a execução em 2018 de R\$ 61.324.082,54, representando 4,61% da receita prevista atualizada (R\$ 1.328.830.000,00), já as receitas de transferências de capital somaram R\$ 18.312.282,11, com uma participação de 9,43% da previsão atualizada (R\$ 194.290.322,00).

O gráfico a seguir discrimina a composição das receitas de capital e a sua participação na receita de capital total.

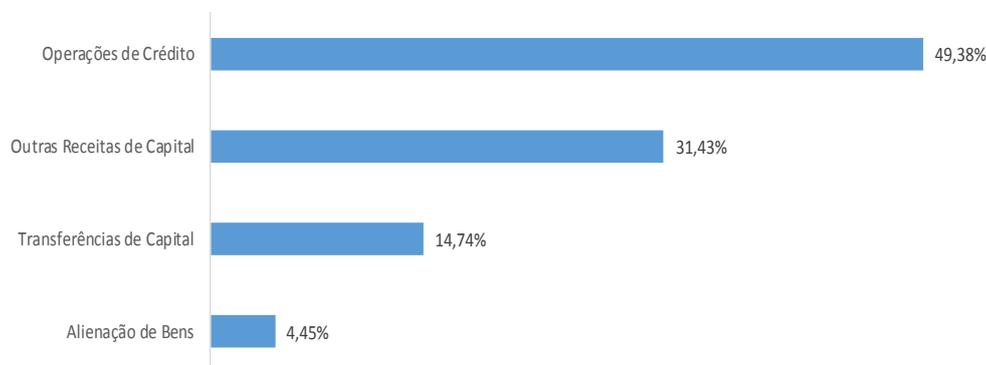


Gráfico – Detalhamentos das Receitas de Capital realizadas em relação à Receita de Capital Total - 2018

Fonte: Balanço Orçamentário do Estado

Despesas

A Lei Orçamentária Anual (Lei Estadual 10.784/2017) autorizou para o exercício de 2018, inicialmente, no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (OFSS), despesas no montante de R\$ 16.870.875.451,00, incluindo a Reserva do RPPS no montante de R\$ 585.488.000,00 e a Reserva de Contingência de R\$ 246.340.227,00.

As alterações orçamentárias elevaram as despesas autorizadas para o exercício totalizando R\$ 19.592.129.656,11, representando um aumento de 16,13%, no montante de R\$ 2.721.254.205,11 (equivalente a R\$ 4.052.567.539,65 de créditos adicionais abertos *menos* R\$ 1.331.313.334,54 de anulação de dotação), sendo R\$ 2.645.483.583,89 de créditos suplementares e R\$ 75.770.621,22 de créditos especiais, estes, créditos adicionais destinados às despesas para as quais não havia dotação orçamentária específica.

Quanto à abertura de créditos adicionais suplementares, **verificou-se a observância ao limite previsto no artigo 6º, inciso I, da Lei Orçamentária Anual de 2018.**

Execução das despesas

Em atenção ao art. 167, inciso II¹⁶ da Constituição Federal, observou-se que a despesa executada¹⁷ no exercício de 2018 alcançou o montante de R\$ 16.114.437.956,40, representando 84,78% da dotação atualizada (excluída a Reserva do RPPS).

Com base nos dados apresentados, verifica-se que as despesas correntes obtiveram a execução de 93,81% das despesas autorizadas, enquanto as despesas de capital atingiram o percentual de execução de 48,12% (incluindo a amortização da dívida/refinanciamento) frente à autorização do Poder Legislativo.

O gráfico a seguir evidencia a composição das despesas executadas no exercício de 2018 por Grupo de Natureza.

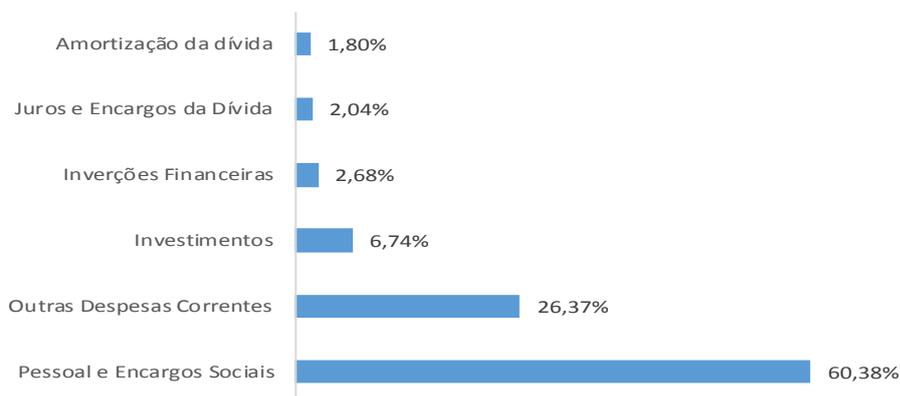


Gráfico – Composição das Despesas Executadas por Grupo de Natureza
Fonte: Balanço Orçamentário do RREO 6º Bimestre de 2018, Relatórios do Sigefes

Em relação às **Funções de Governo**, o gráfico a seguir destaca aquelas com maior percentual de execução no exercício de 2018: Saúde com 17,53%, Previdência Social com 17,41%, Segurança Pública com 14,54%, Educação com 13,53%, Encargos Especiais com 7,67% e Judiciária com 6,47%.

¹⁶ CRFB de 1988:

Art. 167. São vedados:

[...]

II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;

¹⁷ Art. 35, inciso II, da Lei 4.320/1964.

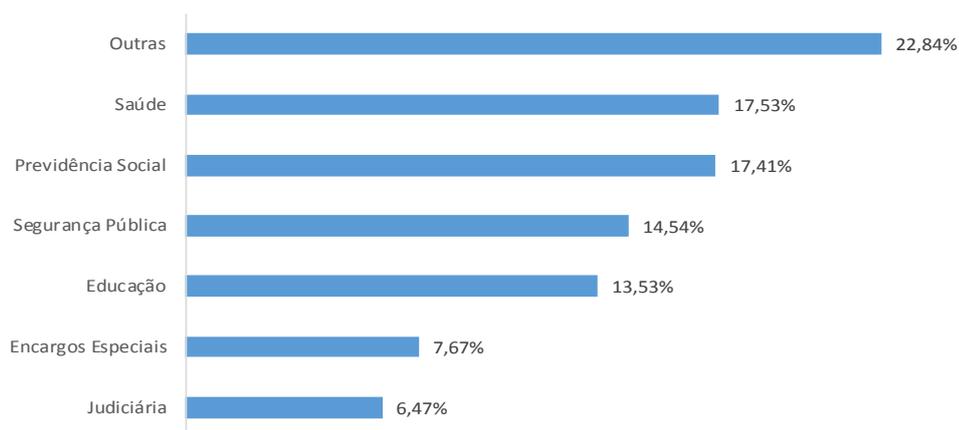


Gráfico - Composição das Despesas por Funções de Governo

Fonte: Anexo 2 - Relatório Resumido de Execução Orçamentária – 6º Bim 2018, Relatórios do Sigefes

Resultado orçamentário

As receitas orçamentárias do governo do Estado realizadas no exercício de 2018 somaram R\$ 16.597.777.850,10, as despesas orçamentárias totalizaram R\$ 16.114.437.956,40, sendo observado superávit na execução orçamentária no montante de R\$ 483.339.893,70, conforme visualizado no gráfico a seguir.

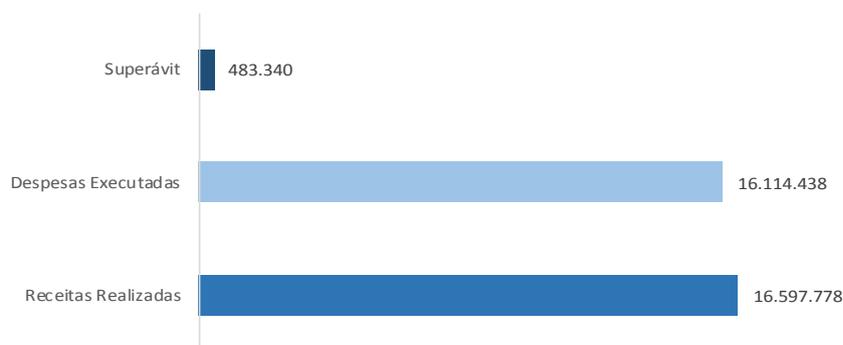


Gráfico – Resultado Orçamentário – 2018 (em mil R\$)

Fonte: Anexo 01 – Balanço Orçamentário – 6º Bim 2018 e Consulta ao Sigefes

II.3 CONFORMIDADE FISCAL E LIMITES CONSTITUCIONAIS

As análises se concentraram na avaliação do cumprimento do art. 167, inciso III, da Constituição Federal, a denominada “Regra de Ouro” das finanças públicas; no cumprimento dos limites constitucionais de educação previstos no artigo 212, *caput*, da

Constituição Federal e no art. 60, inciso XII, do ADCT; e no cumprimento do limite constitucional de saúde, previsto no art. 77, inciso II, do ADCT, observadas as Resoluções TC 238/2012 e 248/2012 deste Tribunal de Contas do Estado.

Receitas de Operações de Crédito e Despesas de Capital – Regra de Ouro

A análise concluiu que, tanto no planejamento do orçamento (LOA) quanto durante a sua execução, **observa-se o cumprimento da Regra de Ouro**¹⁸ no exercício de 2018, em atendimento ao art. 6º, § 1º, inciso II, da Resolução do Senado Federal 48/2007 c/c o art. 167, inciso III, da Constituição Federal.

Limites Constitucionais de Educação

Verifica-se o cumprimento pelo Governo do Estado da aplicação mínima de 25% dos recursos provenientes da receita resultante de impostos, compreendidas as provenientes de transferências constitucionais, na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), nos termos do art. 212, *caput*, da Constituição Federal, bem como da aplicação mínima de 60% das receitas recebidas no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), no pagamento dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício, conforme disposto no art. 60, inciso XII, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

A análise registrou que na despesa de R\$ 2.909.927.898,90 com a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (Fonte 102), foi computada pelo Poder Executivo despesa com repasse de contribuição complementar para cobertura de déficit financeiro do Regime Próprio de Previdência Social relativo aos servidores da educação, no montante de R\$ 755.631.866,03, despesa essa fundamentada no artigo 21, parágrafo 4º, da Resolução TC 238, de 15/05/2012, deste Tribunal.

¹⁸ O dispositivo constitucional veda a realização de receitas de operações de crédito excedentes ao montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta

Atualmente, o disposto no artigo 21, §§ 4º e 5º, da Resolução TC 238/2012 está sendo objeto de questionamento no Supremo Tribunal Federal (STF) na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5691/ES.

A análise técnica apurou o percentual de 28,20% de aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino, observando, nos termos da Resolução TC 238/2012, uma aplicação superavitária em 3,20%, equivalente a R\$ 329.918.830,93.

Na remuneração do magistério (mínimo de 60% Fundeb), observa-se aplicação de 66,53%, superavitária em 6,53%, equivalente a R\$ 63.040.916,34.

O gráfico a seguir evidencia os percentuais de aplicação na educação nos últimos quatro anos, no qual observa-se crescimento na aplicação na MDE em relação aos três últimos exercícios.

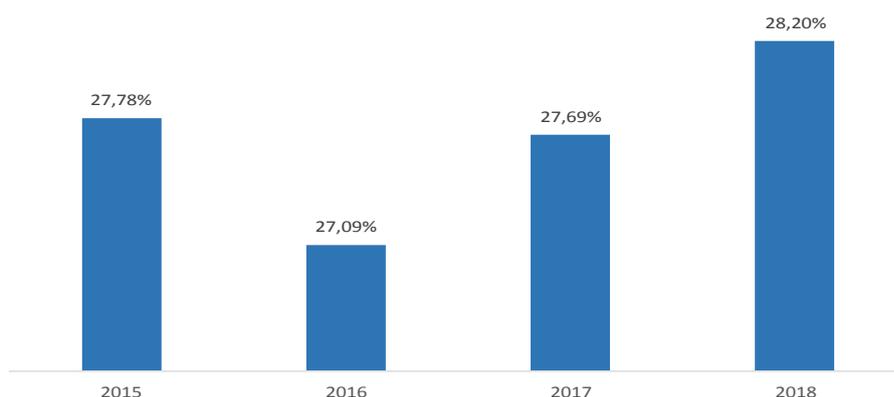


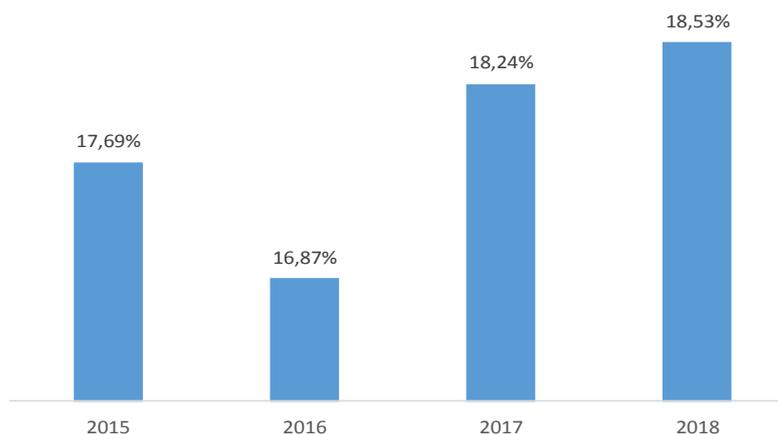
Gráfico – Evolução percentual da aplicação na educação (mínimo constitucional de 25%) – 2015/2018
Fonte: Relatórios Técnicos das Contas do Governador do Estado do Espírito Santo – TCEES

Limite Constitucional de Saúde

Verifica-se o cumprimento pelo Governo do Estado da aplicação mínima de 12% dos recursos provenientes da receita resultante de impostos, compreendidas as provenientes de transferências constitucionais, em Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS), nos termos da Constituição Federal, art. 198, e da Lei Complementar 141/2012, art. 6º.

Observa-se aplicação de 18,53% em saúde, superavitária em 6,53%, equivalente a R\$ 674.345.055,87.

O gráfico a seguir evidencia os percentuais de aplicação na saúde nos últimos quatro anos, no qual observa-se discreto crescimento na aplicação em ASPS em relação ao exercício de 2017.



Gráfico– Evolução do percentual de aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde (mínimo constitucional de 12%) - 2015/2018

Fonte: Relatórios Técnicos das Contas do Governador do Estado do Espírito Santo – TCEES

Lei de Responsabilidade Fiscal

A análise da conformidade de aspectos da LRF foram objeto de acompanhamento no decorrer do exercício de 2018, e abordou os seguintes pontos de análise:

Conformidade dos demonstrativos fiscais

A análise não encontrou irregularidades nos Demonstrativos do RREO do 1º ao 6º bimestre e nos Demonstrativos do RGF do 1º, 2º e 3º quadrimestres de 2018, quanto ao cumprimento das formalidades, dos prazos para encaminhamento dos relatórios ao TCEES, das assinaturas exigidas e da disponibilização no Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi) da STN.

Metas anuais das Receitas e Despesas

Em relação ao acompanhamento das metas anuais de Receita e Despesa Total, estipuladas no Anexo de Metas Fiscais (LDO para 2018), a tabela a seguir ilustra o percentual de realização dessas metas em relação ao previsto na LDO.

Tabela - Percentual de realização da Receita e Despesa Total em relação às Metas Fiscais da LDO 2018 (em Mil R\$)

ESPECIFICAÇÃO	METAS ANUAIS PREVISTAS NA LDO 2018 (A)	REALIZADO ATÉ O 6º BIMESTRE DE 2018 (B)	% REALIZADO ((B/A)x100)
Receita Total	16.171.463	16.597.778	102,64
Despesa Total	16.113.110	16.114.438	100,01

Fonte: LDO 2018 - Anexo I - Demonstrativo I, RREO 6º bimestre/2018

O gráfico a seguir apresenta o comportamento da receita em relação à Programação Orçamentária e Financeira constantes do Anexo I do Decreto 4.201-R/2018, republicado no DOE de 06/08/2018.

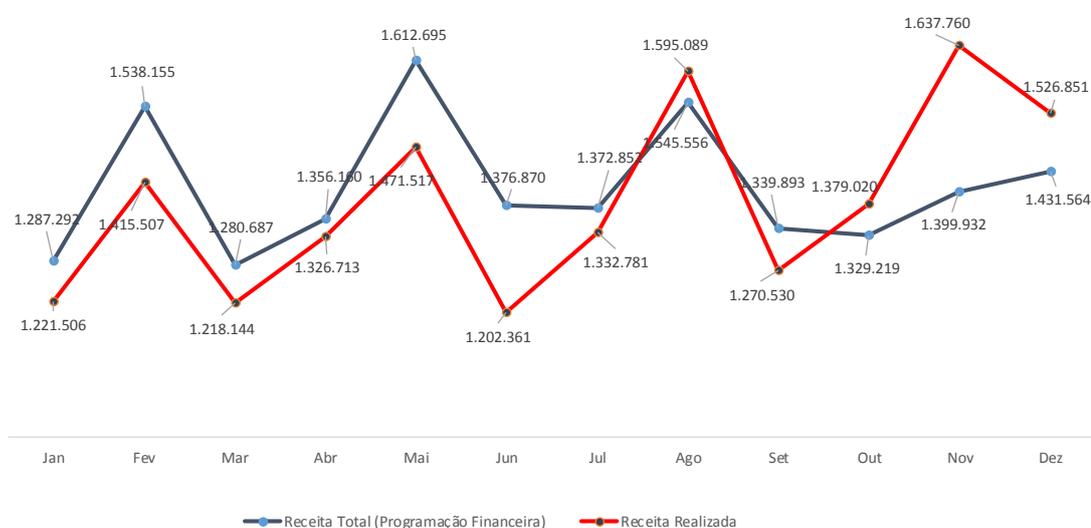


Gráfico – Comparativo da Receita Realizada com a Programação Financeira da Receita Mensal (em Mil R\$)

Fonte: Relatório Resumido de Execução Orçamentária 2018, Sigefes e Anexo I do Decreto 4.201-R/2018, republicado no DOE de 06/08/2018

Analisando o gráfico a seguir, observa-se que a realização da receita total no exercício de 2018 foi inferior em R\$ 273.097.449,90 ao que havia sido projetado na Programação Orçamentária e Financeira (Decreto 4.201-R/2018, republicado), atingindo 98,38% da meta de arrecadação projetada para o exercício (previsão inicial).

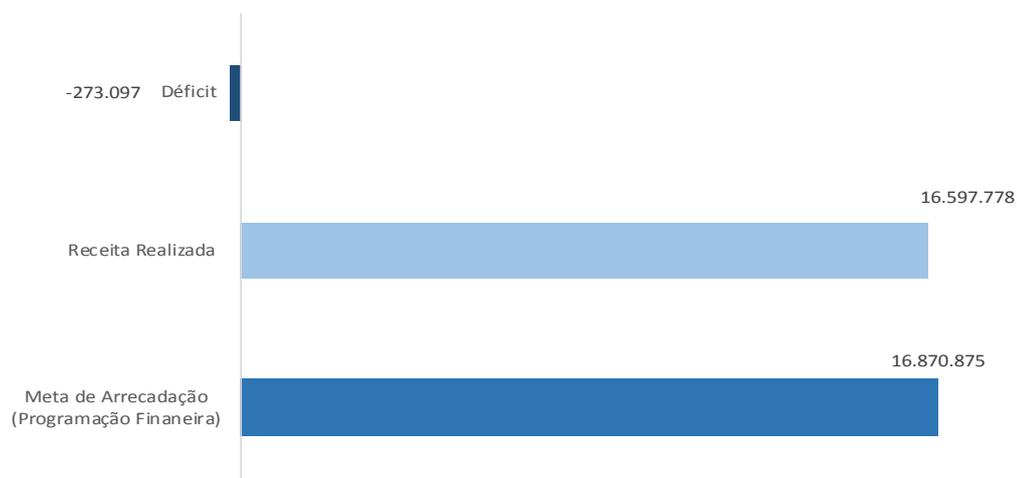


Gráfico - Comparativo da Receita Realizada com a Programação Financeira da Receita - Exercício 2018 (em mil R\$)

Fonte: Relatório Resumido de Execução Orçamentária 2018, Sigefes e Anexo I do Decreto 4.201-R/2018, republicado no DOE de 06/08/2018

Resultado Primário e Nominal

A análise comparou a execução do Resultado Nominal e do Resultado Primário em relação à meta anual prevista no Anexo de Metas Fiscais da LDO 2018, para fins de verificação do cumprimento do art. 59, inciso I, e seu § 1º, inciso I, da LRF, constatando-se que **os Resultados Primário e Nominal não ultrapassaram as metas fiscais previstas na LDO para o exercício de 2018**

Receita Corrente Líquida

A Receita Corrente Líquida (RCL) constitui um dos principais parâmetros que norteiam uma gestão fiscal responsável.

A RCL é o parâmetro para apuração de percentuais de despesa com pessoal¹⁹, de operação de crédito, de dívida²⁰, de garantias²¹ e contragarantias, bem como do montante da reserva de contingência²² que deve ser consignado na LOA.

¹⁹ LRF, art. 19.

²⁰ LRF, art. 30.

²¹ LRF, art. 40.

²² LRF, art. 5º, III.

O gráfico a seguir apresenta a evolução da RCL no exercício de 2018.

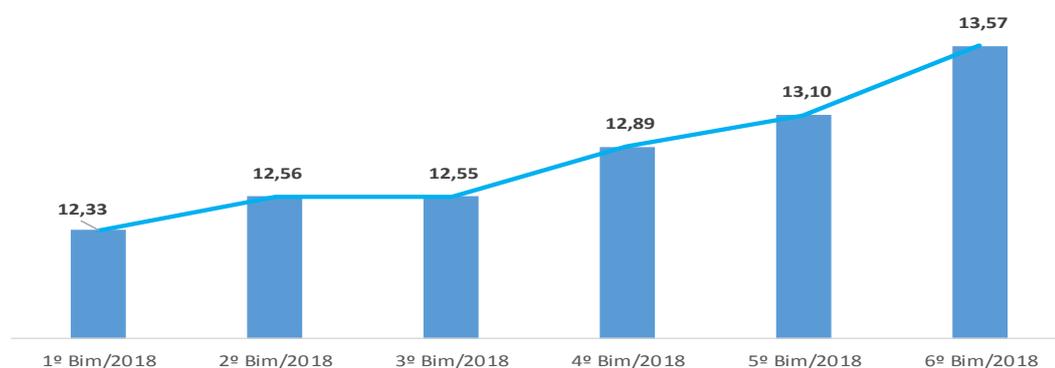


Gráfico – Evolução da Receita Corrente Líquida - 2018
Fonte: Sigefes e Relatórios de Gestão Fiscal

O gráfico a seguir apresenta a evolução da RCL, em valores correntes e constantes, no período de 2015 a 2018.



Gráfico – Evolução da Receita Corrente Líquida no período 2015-2018, em valores correntes e constantes (a preços de 2018) (IPC-A IBGE) – (em milhões R\$)
Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal 2015-2018

Despesa com Pessoal

A análise identificou que a despesa com pessoal do Estado do Espírito Santo (**Ente**) atingiu o montante de R\$ 7.089.346.827,77, diante de uma RCL²³ ajustada de

²³ A Receita Corrente Líquida Ajustada é obtida a partir da RCL após a dedução das transferências obrigatórias da União, referentes às emendas individuais ao projeto de Lei Orçamentária, nos termos da Emenda Constitucional 86/2015, que incluiu o § 13 no art. 166 da Constituição Federal. CRFB, art. 166: [...]

R\$ 13.564.512.417,47. Portanto, a despesa com pessoal do **Ente** obteve o percentual de 52,26% sobre a RCL ajustada, percentual inferior ao limite legal (60,00%), estabelecido no art. 19, inciso II, da LRF. Por sua vez, o **Poder Executivo** atingiu o montante de R\$ 5.655.321.822,16, equivalente a 41,69% sobre a RCL ajustada, percentual inferior ao limite legal (49,00%), estabelecido no art. 20, inciso II, alínea c, da LRF.

Na tabela a seguir observa-se o cumprimento dos limites de despesa de pessoal (artigos 19 e 20 da LRF) por Poderes e órgãos no decorrer do exercício de 2018.

Tabela – Percentuais apurados da despesa com pessoal sobre a RCL ajustada dos Poderes, Órgãos e o Ente no exercício de 2018

Órgãos e Poderes	RGF- Periodos			Limite Legal
	1º Quadrimestre	2º Quadrimestre	3º Quadrimestre	
Poder Executivo	42,60%	42,25%	41,69%	49,00%
Poder Judiciário	5,57%	5,47%	5,38%	6,00%
Assembleia Legislativa	1,20%	1,20%	1,19%	1,70%
Tribunal de Contas	0,80%	0,79%	0,80%	1,30%
Ministério Público	1,67%	1,64%	1,63%	2,00%
Ente - Consolidado	-	-	52,26%	60,00%
RCL ajustada (R\$)	12.556.173.471,31	12.890.117.824,01	13.564.512.417,47	-

Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal dos Poderes e órgãos (1º, 2º e 3º quadrimestres de 2018) e o Relatório Consolidado de Gestão Fiscal de 2018

Conforme se observa no gráfico a seguir, o percentual apurado de 52,26%, em 2018, foi o mais baixo desde 2015.

§ 13. Quando a transferência obrigatória da União, para a execução da programação prevista no § 11. deste artigo, for destinada a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios, independerá da adimplência do ente federativo destinatário e não integrará a base de cálculo da receita corrente líquida para fins de aplicação dos limites de despesa de pessoal de que trata o caput do art. 169.

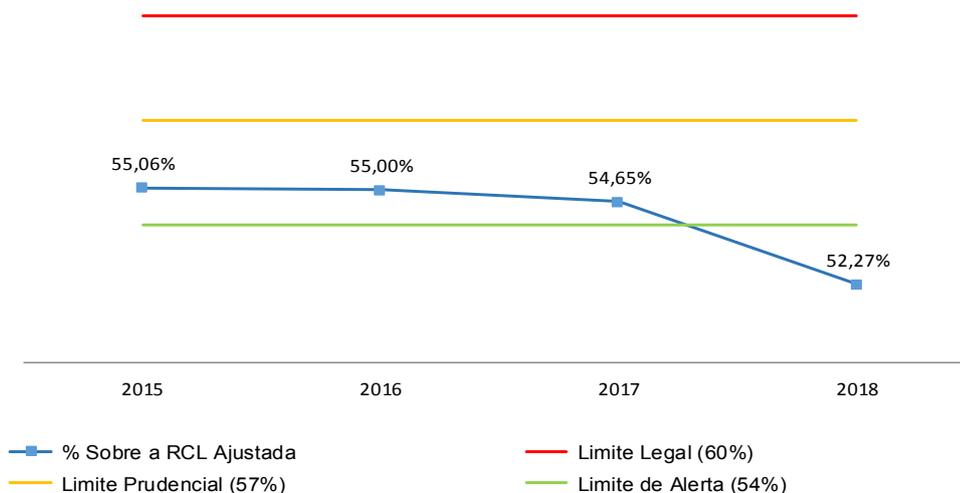


Gráfico – Evolução do percentual da despesa consolidada com Pessoal do Estado (Consolidado) sobre a RCL ajustada – 2015/2018

Fonte: Relatório de Contas de Governadores (2015 a 2017) e Relatório Consolidado de Gestão Fiscal de 2018

Disponibilidade de Caixa e Inscrição em Restos a Pagar

A análise levantou que, em 31 de dezembro de 2018, a disponibilidade de caixa líquida do **Ente**, antes da inscrição em restos a pagar não processados do exercício, totalizou R\$ 6.620.009.578,09, e a inscrição em restos a pagar empenhados e não liquidados do exercício apresentou o montante de R\$ 525.231.207,09. Por sua vez, a disponibilidade de caixa líquida do **Poder Executivo**, antes da inscrição em restos a pagar não processados do exercício, foi de R\$ 6.249.550.758,80, e a inscrição em restos a pagar empenhados e não liquidados, de R\$ 488.654.501,57. Portanto, constatou-se que, do ponto de vista estritamente fiscal, o **Ente** e o **Poder Executivo** possuem liquidez para arcar com seus compromissos financeiros.

Dívida Pública

A análise apurou que a Dívida Consolidada do Estado em 2018 alcançou o montante de R\$ 6,80 bilhões. Por sua vez, a Dívida Consolidada Líquida totalizou R\$ 2,57 bilhões, correspondendo a 18,95% da RCL, dentro do limite geral de comprometimento de 200% da RCL definido pela Resolução 40/2001 do Senado Federal.

A análise constatou, também, que o montante da Dívida Pública apurado ao longo do exercício de 2018 se enquadra abaixo do parâmetro estabelecido na LDO 2018 para a meta fiscal, **cumprindo, portanto, o disposto no art. 59, inciso I, da LRF.**

Operações de Crédito, Garantias e Contragarantias

No exercício de 2018, as operações de crédito para fins do limite estabelecido pelo artigo 7º da Resolução 43/2001 do Senado Federal, alcançaram R\$ 61.324.082,54, montante equivalente a 0,45% da RCL, abaixo do limite de comprometimento de 16%.

Quanto às garantias para operações de crédito, no exercício de 2018, o Estado do Espírito Santo concedeu o montante de R\$ 50.722.090,10, representando 0,37% da RCL, mantendo-se dentro do limite de comprometimento de 22% estabelecido no art. 9º da Resolução 43/2001 do Senado Federal. Observou-se, também, o oferecimento de contragarantias.

Alienação de Ativos e Aplicação de Recursos

Constatou-se que o Governo do Estado realizou receitas de alienação de bens, no exercício de 2018, no valor de R\$ 5.767.878,61, que somada ao saldo de R\$ 3.521.451,44, do exercício de 2017, resultou no montante a ser aplicado de R\$ 9.289.330,05.

A aplicação no exercício de 2018 foi de R\$ 3.827.659,23 em despesas de capital, restando, ao final do exercício, o saldo de R\$ 5.461.670,82 a ser transferido para 2019. Portanto, em relação ao exercício de 2018, **constatou-se a observância quanto ao que determina o art. 44 da LRF.**

II.4 GESTÃO PREVIDENCIÁRIA ESTADUAL

A análise apresentou a gestão previdenciária do Estado do Espírito Santo abordando seu equilíbrio financeiro (curto prazo) e atuarial (longo prazo) no exercício de 2018. O

princípio do equilíbrio financeiro e atuarial toma relevância no atual quadro de discussão de reformas da previdência no país e nos entes federados. A resistência à adoção de medidas para contenção e redução do déficit atuarial agravará a situação previdenciária no futuro, com prejuízo para a capacidade administrativa dos Regimes Previdenciários.

EQUILÍBRIO FINANCEIRO: AVALIAÇÃO DE CURTO PRAZO

Em 2018, as **receitas** do **Fundo Financeiro** alcançaram R\$ 578.254.618 e as do **Fundo Previdenciário**, R\$ 638.274.111. Com relação às **despesas** realizadas com as aposentadorias, pensões e auxílio-reclusão, relativos ao **ES-Previdência**²⁴, alcançaram o montante de R\$ 2.736.079.359 em 2018, decorrente das despesas do **Fundo Financeiro** (R\$ 2.653.423.023) e das despesas do **Fundo Previdenciário** (R\$ 82.656.337). Além dessas despesas previdenciárias, as **despesas administrativas**²⁵ alcançaram R\$ 65.635.367 em 2018.

Cobertura de insuficiências financeiras (aporte financeiro)

O **aporte** para cobertura das insuficiências financeiras de **todos os Poderes do Estado**, referente ao **Fundo Financeiro**, alcançou R\$ 2.150.353.851 em 2018, mostrando uma ascensão entre 2013 e 2018, conforme gráfico a seguir:



Gráfico - Evolução da Complementação de Insuficiências Financeiras – Estado (consolidado) (valores atualizados pelo IPCA até dez/2018)

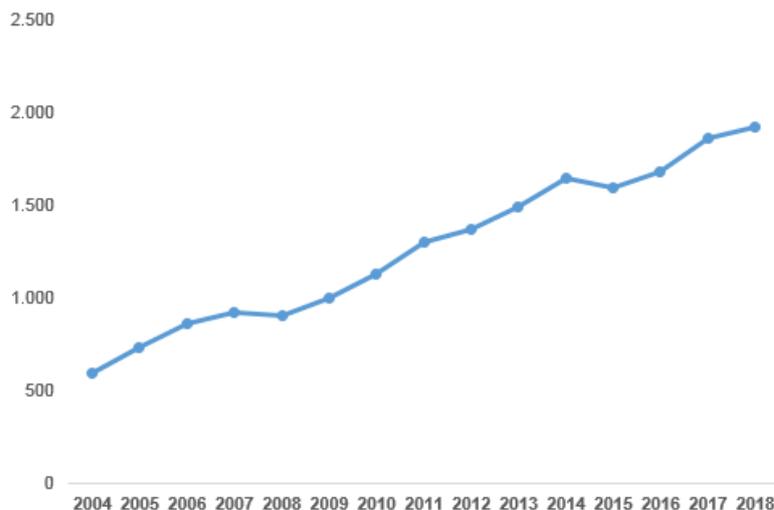
Fonte: Processos TC 3084/2014, 4962/2015, 2081/2016, exercícios 2013 a 2015 e Demonstrativo

²⁴ O ES-Previdência é a sigla do RPPS no Estado do Espírito Santo e envolve o Fundo Financeiro, o Fundo Previdenciário e a administração do RPPS (exercida pelo IPJAM).

²⁵ As despesas administrativas se referem aos gastos com a administração da entidade responsável, exclusivamente, pela gestão do RPPS, observados os limites de gastos estabelecidos em parâmetros gerais (Lei Complementar Estadual 282, de 22 de abril de 2004). Inclui despesas com a manutenção da entidade e investimentos para melhoria de sua infraestrutura.

BALVER do Fundo Financeiro relativo ao exercício de 2018 (Disponível no portal CidadES)

O aporte do **Poder Executivo** alcançou R\$ 1.926.028.726 em 2018 (aproximadamente 90% do total), continuando o crescimento observado em anos anteriores, conforme gráfico a seguir:



Exercício	Valor	Variação em %
2004	588.327.236	-
2005	728.770.069	23,87%
2006	857.308.585	17,64%
2007	916.154.302	6,86%
2008	904.557.695	-1,27%
2009	995.729.450	10,08%
2010	1.123.898.092	12,87%
2011	1.299.645.776	15,64%
2012	1.369.236.400	5,35%
2013	1.490.842.511	8,88%
2014	1.645.353.996	10,36%
2015	1.587.658.078	-3,51%
2016	1.677.840.430	5,68%
2017	1.854.772.722	10,55%
2018	1.926.028.726	3,84%

Gráfico - Evolução da Complementação de Insuficiências Financeiras do Poder Executivo (valores atualizados pelo IPCA até dez/2018) – em reais

Fonte: Processos TC 2410/2012, 2951/2013, 3084/2014, 4962/2015, 2081/2016, exercícios 2011 a 2016 e Demonstrativo BALEXO do Fundo Financeiro relativo ao exercício de 2018 (Disponível no portal CidadES)

A evolução dos aportes dos **demais Poderes** pode ser vista no gráfico a seguir, no qual se observa que: o Tribunal de Justiça possui o maior aporte (6,34%), seguido pelo Ministério Público (1,82%), Tribunal de Contas (1,15%) e Assembleia Legislativa (1,11%).

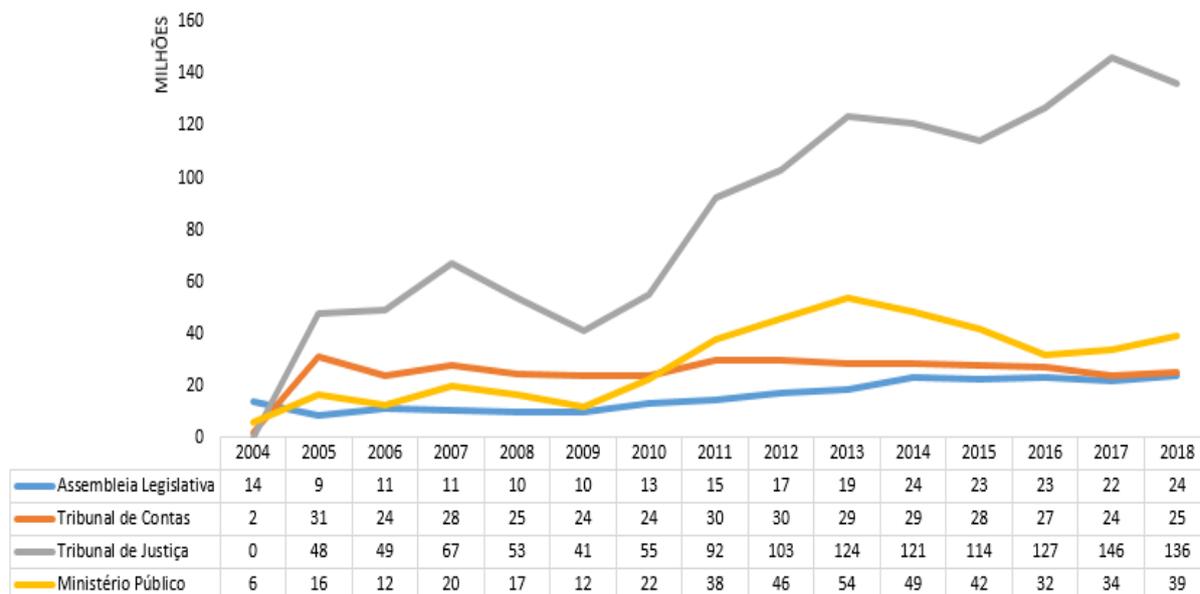


Gráfico - Evolução da Complementação de Insuficiências Financeiras dos Poderes Legislativo, Judiciário, Tribunal de Contas e Ministério Público (valores atualizados pelo IPCA até dez/2018) – em milhões de reais

Fonte: Processos TC 2410/2012, 2951/2013, 3084/2014, 4962/2015, 2081/2016, exercícios 2011 a 2015 e Demonstrativo BALORCN-03 do Fundo Financeiro relativo ao exercício de 2018 (Disponível no portal Cidades)

A tabela a seguir apresenta o **aporte per capita** mediante a relação entre o valor do aporte para cobertura da insuficiência financeira em 2018 por Poder e a quantidade de servidores inativos do Fundo Financeiro do respectivo Poder.

Tabela - Aporte financeiro per capita em 2018

Poder	Qtde de aposentados Plano Financeiro (2018)	%	Valor do Aporte do Poder	%	Aporte per capita	%
Executivo	32.155	95,43%	1.926.028.726	89,57%	59.898	7,77%
Tribunal de Justiça	1052	3,12%	136.433.661	6,34%	129.690	16,82%
Assembleia Legislativa	188	0,56%	23.837.564	1,11%	126.796	16,44%
Ministério Público	126	0,37%	39.234.138	1,82%	311.382	40,37%
Tribunal de Contas	173	0,51%	24.819.762	1,15%	143.467	18,60%
Total	33.694	100,00%	2.150.353.851	100,00%	771.232	100,00%

Fonte: Demonstrativo BALORCN-03 do Fundo Financeiro relativo ao exercício de 2018 (Disponível no portal Cidades); Relatórios de Avaliações Atuariais por Poder elaborado pela empresa Escritório Técnico de Assessoria Atuarial S/S Ltda. (fornecidos pelo IPAJM) – exercício de 2018

Observa-se na tabela acima que, apesar do Poder Executivo representar o maior volume de aporte do Fundo Financeiro (89,57%), e ainda a maior quantidade de servidores inativos desse Fundo (95,43%), ele representa o menor aporte por inativo do

Fundo Financeiro (7,77%). O maior aporte *per capita* é do Ministério Público (40,37%), apesar desse Órgão possuir a menor quantidade de aposentados do Fundo Financeiro (0,37%). Os aportes *per capita* do Tribunal de Contas representam 18,60%, o da Assembleia Legislativa 16,44% e o do Tribunal de Justiça 16,82%.

O gráfico a seguir apresenta a evolução, em percentual, da **Complementação de Insuficiências Financeiras (aporte) versus a RCL**, ao longo dos anos.



Gráfico – Evolução da Complementação de Insuficiências Financeiras versus a RCL do Estado em percentual

Fonte: Siafem, Sigefes, RREO, Relatórios do IPJAM

Elaborado por: SecexPrevidência do TCEES

Nota-se no gráfico acima que desde o exercício de 2008 os aportes vêm assumindo maior importância na comparação com a RCL, passando de 7,40% em 2008 para 15,85% em 2018. Assim, as coberturas das insuficiências mais que dobraram relativamente ao seu peso na comparação com a RCL num período de apenas dez anos. Contudo, é importante ressaltar que a RCL do Estado no ano de 2018, ainda que tenha crescido entre 2017 e 2018, voltou aos patamares do exercício de 2015 devido ao cenário de crise econômica instaurada nos últimos anos.

Resultados previdenciários

O resultado previdenciário (receitas próprias menos despesas) do ES-Previdência alcançou um déficit financeiro de R\$ 1.576.315.178 em 2018. O resultado do Fundo Financeiro foi um déficit de R\$ 2.129.996.065 e do Fundo Previdenciário, um superávit de R\$ 553.680.887

Disponibilidades Financeiras e Investimentos

Em 2018, os saldos das disponibilidades financeiras foram na ordem de R\$ 161.186.114 e R\$ 3.643.997.748, respectivamente, para os Fundos Financeiro e Previdenciário. A maior parte das disponibilidades financeiras está em renda fixa, sendo a maioria composta por investimentos em títulos e fundos do tesouro nacional.

Segundo a análise, em 31/12/2018, as aplicações e investimentos do IPAJM observaram os limites da Resolução CMN 3922/2010, que dispõe sobre as aplicações dos recursos dos RPPS.

Investimentos do Fundo Previdenciário

O principal ativo do Fundo Previdenciário, responsável por aproximadamente 99,9% do Ativo Total do Fundo, são as contas de investimentos de curto e longo prazos. As receitas com a remuneração dos investimentos são uma das principais receitas do Fundo Previdenciário, juntamente com as contribuições previdenciárias.

EQUILÍBRIO ATUARIAL: AVALIAÇÃO DE LONGO PRAZO

O resultado atuarial dos Fundos Financeiro e Previdenciário em 2018 foram, respectivamente, R\$ 82.898.567.052 (negativo) e R\$ 1.152.981.677, totalizando um resultado consolidado do ES-Previdência negativo (déficit) de R\$ 81.745.585.375 em 2018.

Em relação a evolução do déficit do resultado atuarial do Fundo Financeiro nos últimos exercícios, a SecexPrevidência solicitou ao IPAJM que apresentasse quais fatores ocasionaram o aumento significativo do déficit do Fundo Financeiro, que passou de R\$ 77.072.710.648 (valor atualizado) em 2017 para R\$ 82.898.567.052 em 2018, sendo uma diferença de R\$ 5.825.856.405, ou 7,02%.

O IPAJM respondeu mediante o ofício 268/2019, constante nos autos do Processo TC 1305/2019, que o acréscimo na Cobertura de Insuficiência Financeira do Fundo Financeiro se justifica pelos seguintes fatores: *Impacto com a alteração na Tábua de Mortalidade, Impacto com a concessão de novas aposentadorias e pensões e Impacto com o aumento do valor médio dos proventos.*

A SecexPrevidência considerou justificável o primeiro ponto (*Impacto com a alteração na Tábua de Mortalidade*). Contudo, não encontrou razões para as outras justificativas apresentadas e relembra que o tema já foi abordado nas contas do Governador de 2016 e resultou em determinação para o aprimoramento do estudo de crescimento real das remunerações no Estado, posteriormente convertida em recomendação pelo Parecer Prévio TC-121/2018. Porém, a SecexPrevidência lança luz sobre o efeito de um estudo subdimensionado do crescimento real das remunerações impactar negativamente no cálculo atuarial, e renova a recomendação para a atual gestão, o que foi acatado pelo Relatório Técnico 235/2019 relativo às presentes Contas do Governador.

Desse modo, **RECOMENDA-SE** ao Governo do Estado, por intermédio da Seger, da Secont e do IPAJM, para que, em conjunto com o atuário, aprimorem o estudo de crescimento real das remunerações no Estado, de forma a demonstrar a validade sobre as escolhas das hipóteses financeiras e atuariais mais adequadas à massa de segurados, e que o estudo seja elaborado numa base temporal apropriada (mínimo de dez anos) para uma boa e adequada avaliação atuarial, com a atualização monetária dos salários ao longo dos anos, e que considere as peculiaridades das carreiras do Estado e o peso de cada uma nos resultados atuariais, além de outras informações necessárias de forma a refletir na mensuração do equilíbrio financeiro e atuarial do IPAJM para o próximo exercício (art. 40, *caput*, da Constituição Federal, art. 69 da Lei de Responsabilidade Fiscal, art. 1º, inciso I, da Lei Federal 9.717/98, artigos 57 e 58 da

Lei Complementar Estadual 282/2004, Portaria MPS 403/2008 e o Princípio da Competência).

Com relação à alteração na base de dados, a SecexPrevidência informa tratar-se, novamente, de movimentação entre os subgrupos de *Benefícios a Conceder* e *Benefícios Concedidos*, e a justificativa não merece prosperar, restando evidenciada a deficiência na gestão atuarial do IPAJM. Mais uma vez, a SecexPrevidência verifica a importância de dotar o IPAJM de um setor responsável pela gestão atuarial, com vistas a mitigar os riscos de ingerência atuarial, ponto que também já recebeu proposta de encaminhamento em análises anteriores das contas do governador, e pugna pela renovação da recomendação para a atual gestão, o que foi acatado pelo Relatório Técnico 235/2019 relativo às presentes Contas do Governador.

Assim, **RECOMENDA-SE** ao Governo do Estado, por intermédio do IPAJM, que apresente um plano de ação, com vistas à implementação efetiva de uma gestão atuarial, inclusive com estrutura administrativa própria, de forma a mitigar os riscos de uma gestão previdenciária com base em dados não consolidados, incompletos, inconsistentes e desatualizados, ocasionando uma mensuração e evidenciação inadequada do equilíbrio financeiro e atuarial, com fundamento no art. 40, *caput*, da Constituição Federal, art. 69 da Lei de Responsabilidade Fiscal, art. 1º, inciso I da Lei 9.717/98, artigos 57 e 58 da Lei Complementar Estadual 282/2004 e Portaria MPS 403/2008.

Projeções atuariais do ES-Previdência

O gráfico a seguir mostra o resultado atuarial do RPPS do Estado do Espírito Santo (que é o **resultado consolidado** dos Fundos Financeiro e Previdenciário) no período de 2009 a 2018.

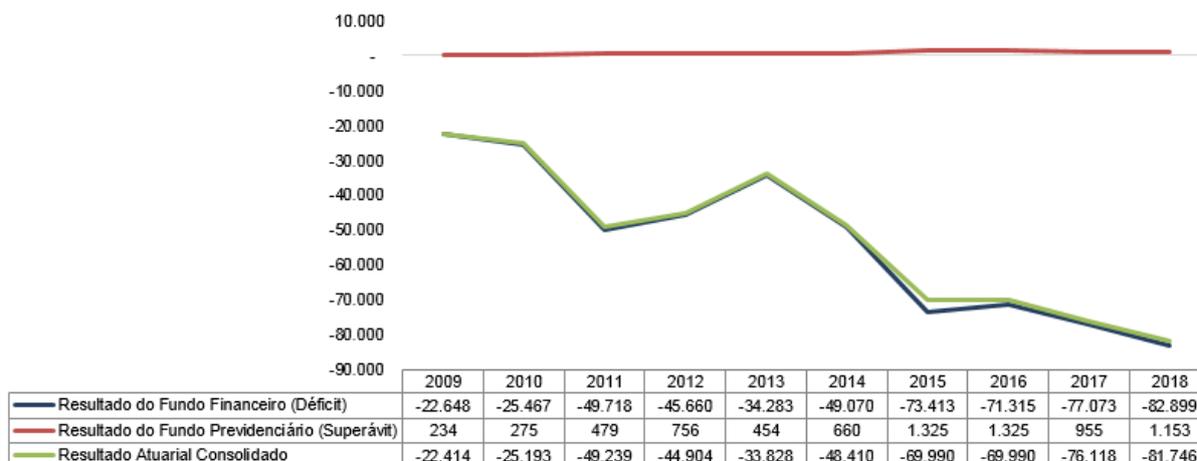


Gráfico - Resultado Atuarial do ES-Previdência (em R\$ milhões)

Fonte: Demonstrativos da Avaliação Atuarial – DRAA de 2009 a 2014 e avaliações atuariais de 2015 a 2019 fornecidas pelo IPAJM. Dados apresentados por data-base. Valores atualizados pelo IPCA até dez/2018)

Pode-se extrair do gráfico acima que:

- Em 2018: o resultado atuarial do RPPS (consolidado) apresentou um **déficit da ordem de 81,7 bilhões**, uma variação de 265% em relação ao resultado de 2009.
- O resultado atuarial do RPPS (consolidado) praticamente se sobrepõe ao resultado atuarial do Fundo Financeiro no período, o que significa que o resultado do Fundo Financeiro exerce a maior pressão sobre o resultado total do Estado.
- O resultado atuarial do Plano Previdenciário, apesar de positivo e crescente no tempo, ainda não exerce influência sobre o resultado atuarial total.
- A tendência é que paulatinamente o Fundo Previdenciário exerça maior impacto no resultado total à medida em que o resultado do Fundo Financeiro tenha seu pico e depois comece a decrescer, por se tratar de um grupo fechado e em extinção (vide gráfico a seguir).

O gráfico a seguir demonstra as projeções anuais dos resultados previdenciários²⁶ do Fundo Previdenciário, do Fundo Financeiro e do Consolidado.

²⁶ As projeções dos resultados previdenciários anuais podem ser obtidas nos relatórios de avaliações atuariais e são calculados pelas diferenças entre as receitas previdenciárias e as despesas previdenciárias. Portanto, trata-se de uma projeção financeira (projeção de déficit ou superávit anual de recursos) que irá impactar o resultado atuarial de longo prazo.

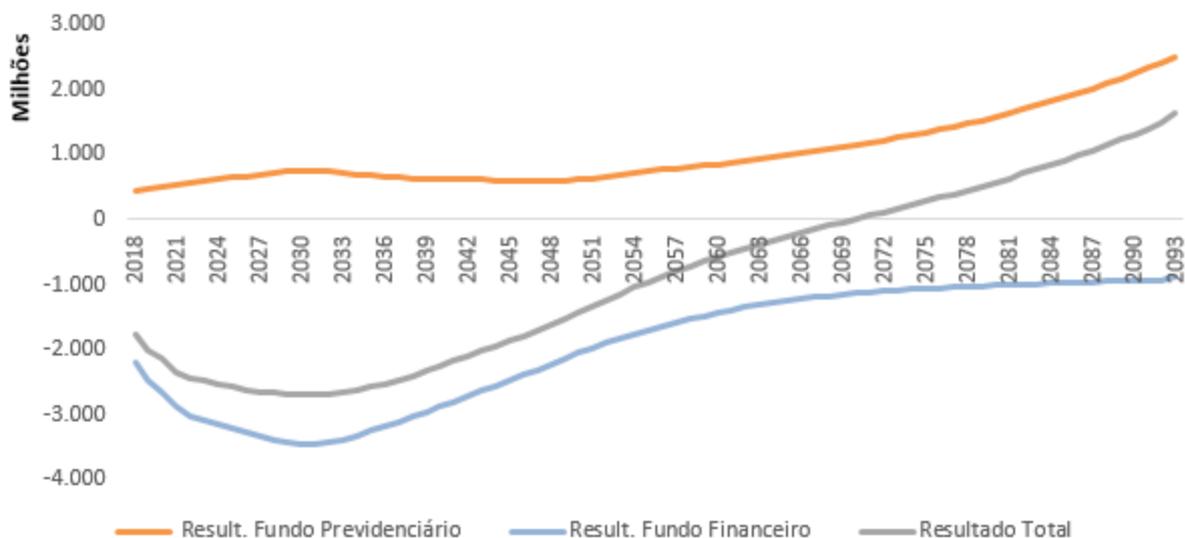


Gráfico - Comparação das projeções dos resultados previdenciário, financeiro e consolidado
Fonte: Anexos III-a e III-b da Avaliação atuarial de 2019 (exercício 2018)

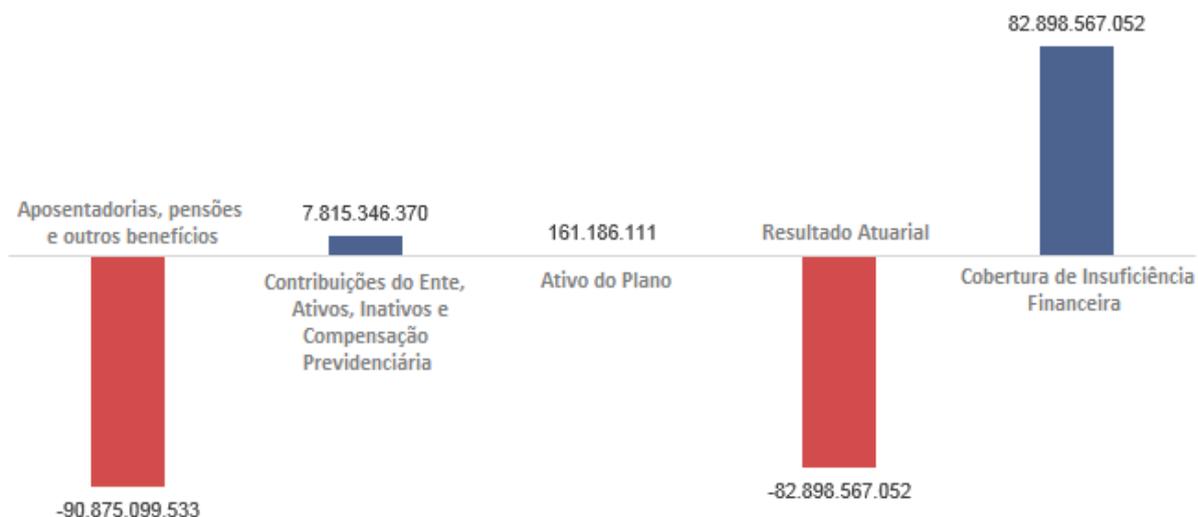
No gráfico acima, percebe-se que a projeção do déficit do Fundo Financeiro exerce forte impacto no resultado consolidado até o início da década de 2030, quando atinge seu pico de necessidade de aporte. A partir daí a necessidade de aporte começará a decrescer e o resultado do Fundo Previdenciário exercerá maior impacto sobre o resultado consolidado.

Em tese, por volta de 2070 o resultado total não será mais deficitário e, ano após ano, influenciado pelo aumento do superávit do Fundo Previdenciário, passará a ser positivo e crescente. Daí em frente, a previdência passará a ser equilibrada e capitalizada e não será mais necessário o aporte de recursos por parte do Estado. **Ressalta-se que esse período representa o custo de transição de um regime sem contribuição (até 1998) para um regime de capitalização fundamentado no equilíbrio financeiro e atuarial, conforme prevê o artigo 40 da Constituição Federal.** Dessa forma, evidencia-se o efeito das políticas públicas passadas realizadas sem um planejamento de longo prazo e sem mensuração dos seus impactos financeiros e atuariais, ponto analisado nas contas do governador de 2017.

Cabe registrar, que é com base na avaliação atuarial anual ***que são realizados os registros contábeis de atualização das provisões matemáticas previdenciárias,*** também conhecido como Passivo Atuarial.

Provisões matemáticas previdenciárias

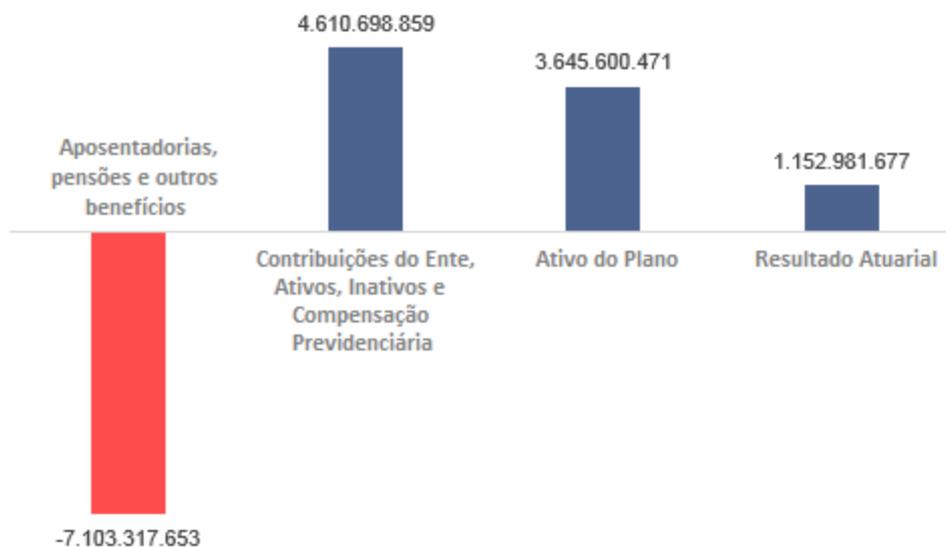
Sendo o Fundo Financeiro deficitário, o total dos compromissos com o pagamento de benefícios a conceder e concedidos em 2018 totaliza R\$ 90.875.099.533. Esses compromissos serão cobertos com as contribuições previdenciárias advinda do ente, dos ativos e dos inativos (R\$ 7.815.346.370), do ativo do plano (R\$ 161.186.111) e de *aportes financeiros do Estado* (R\$ 82.898.567.052), conforme demonstra o gráfico a seguir.



Gráfico– Panorama do Balanço Atuarial – Fundo Financeiro
Fonte: Relatório de Avaliação Atuarial de 2019 (exercício 2018)

Quanto aos valores registrados no **passivo atuarial** do **Plano Previdenciário**, observou-se que houve a atualização de seus valores no exercício de 2018 com a correta competência, assim como ocorreu com o Plano Financeiro.

Dos registros do balanço patrimonial do Governo do Estado, relativo ao Plano Previdenciário (Gráfico a seguir), depreende-se que os compromissos com os benefícios a conceder e concedidos em 2018 no Plano totalizaram R\$ 7.103.317.653. Esse montante será custeado com as contribuições previstas no plano de custeio da LC Estadual 282/2004 no valor total de R\$ 4.610.698.859. O confronto entre os compromissos a pagar e as receitas a receber do Plano Previdenciário geram um passivo atuarial de R\$ 2.492.618.794 que será coberto integralmente com as disponibilidades financeiras já existentes no fundo e que totalizam R\$ **3.645.600.471**, gerando um **superávit atuarial de R\$ 1.152.981.677**.



Gráfico– Panorama Balanço Atuarial – Fundo Previdenciário
Fonte: Relatório de Avaliação Atuarial de 2018 (exercício 2017)

A “margem” de segurança do Fundo Previdenciário diminuiu consideravelmente, demonstrando o impacto da transferência dos segurados do Fundo Financeiro. Assim, mostra-se necessária uma gestão atuarial efetiva, baseada em prevenção de riscos previdenciários, a fim de buscar o equilíbrio financeiro e atuarial desse Fundo no médio e longo prazos.

As provisões matemáticas previdenciárias foram contabilizadas adequadamente, **mantendo a margem de segurança prevista na Lei Complementar Estadual 836/2016.**

Provisões matemáticas das complementações de benefícios

O Balanço Patrimonial Consolidado do exercício de 2018 apresenta no grupo de Provisões de Longo Prazo um saldo de R\$ 3.873.060.936,45 em 31/12/2018, sendo: R\$ 2.492.618.793,96 das provisões matemáticas previdenciárias comentadas anteriormente e outras provisões, no valor de R\$ 1.380.442.142,49.

A conta Outras Provisões é composta pelas provisões matemáticas dos benefícios concedidos relativas às complementações de aposentadoria (R\$ 1.360.057.860,54) e pela Provisão para outras Dívidas do Detran (R\$ 20.384.281,95).

Em relação às complementações de aposentadoria, o saldo existente se refere a valores do Executivo, no montante de R\$ 1.285.592.045,97, e da Assembleia Legislativa, de R\$ 74.465.814,57, e foram evidenciados em função de determinação constante no Parecer Prévio TC 53/2016, relativo às Contas do Governador do exercício de 2015, na medida em que não havia a evidenciação das complementações dos benefícios concedidos pelas Leis Estaduais 4.511/1991, 4.565/1991 e 5.567/1998, benefícios esses de responsabilidade do Governo do Estado.

Por mandamento das Leis Estaduais 4.511/1991 e 4.565/1991, alguns órgãos estão efetuando de forma direta o pagamento dos benefícios de *complementação de aposentadorias e de pensões*. Por sua vez, a Assembleia Legislativa passou a se responsabilizar pelos pagamentos do extinto Instituto de Previdência dos Deputados Estaduais (IPDE)²⁷.

Segundo o estudo atuarial, está previsto para 2019 ocorrer uma complementação na ordem de R\$ 95,5 milhões, com redução gradativa, chegando, em 2059, último ano de projeção, com uma complementação na ordem de pouco mais de R\$ 1,2 milhão.

PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR NO ESTADO

A Fundação de Previdência Complementar do Estado do Espírito Santo (Preves) é a entidade responsável pela execução do plano de benefícios do regime de previdência complementar para os servidores públicos civis e militares do Estado.

De acordo com a base de dados encaminhada ao atuário para o estudo atuarial do exercício de 2018, 6.465 servidores ingressaram no Estado até 05/02/2014, data da instituição dos planos do Preves, conforme Decreto 3.395-R/2013. Assim, 42% dos servidores ingressantes no serviço público após 05/02/2014 aderiram ao Preves. Dessa

²⁷ O Instituto de Previdência dos Deputados Estaduais (IPDE) foi criado pela Lei 2.247 de 16/12/1966, com personalidade jurídica própria, autonomia administrativa e financeira e jurisdição na capital do Estado. Em 1991, ficou extinto o IPDE, conforme determinação da Lei 4.541/91, tendo sido instituída uma Comissão Liquidante²⁷. Embora o referido Instituto tenha sido extinto pela Lei Estadual nº 4.541, de 16/07/1991, foram mantidos todos os benefícios, vantagens e direitos previstos na Lei Estadual nº 3.603/1983 e alterações aos então associados, beneficiários e pensionistas, sob a justificativa do direito adquirido em cumprimento a garantia contida no art. 5º, inciso XXXVI, da Constituição da República de 1988, ficando a responsabilidade pelo seu pagamento transferida para a Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo.

forma, considerando as informações da base de dados, um total de 3.704 ainda não haviam aderido à previdência complementar.

Esse número é justificável, pois somente aqueles servidores com remunerações acima do teto do INSS podem optar pela previdência complementar. Ao analisar a base de dados encaminhada ao atuário para a avaliação atuarial do exercício de 2018, verificou-se que somente 640 dos 6.465 servidores ingressantes no serviço público após a instituição do Preves recebiam a remuneração acima do teto do regime geral à época (R\$ 5.645,80). Por se tratar de um regime novo, o Preves está num processo de acumulação de reservas para o pagamento dos benefícios futuros.

INDICADOR DE SITUAÇÃO PREVIDENCIÁRIA (ISP)

Aprovado pela Portaria 10/2017 da Secretaria de Previdência do Ministério da Fazenda, o Indicador de Situação Previdenciária dos Regimes Próprios de Previdência Social (ISP/RPPS) foi criado com os objetivos de: (i) promover visibilidade da situação do sistema de previdência dos servidores públicos; (ii) fornecer critério objetivo de comparabilidade entre os RPPS; (iii) possibilitar o controle social; e (iv) incentivar a melhoria da gestão previdenciária.

O cálculo do ISP-RPPS se baseia em três grandes grupos de informações (dimensões), constituídos por essas temáticas centrais: Conformidade, Equilíbrio e Transparência. Ao final, o RPPS terá uma avaliação entre 0 (pontuação mínima) e 1 (pontuação máxima).

O ES-Previdência obteve a nota de 0,64 no ISP. Na comparação com os outros Estados da Federação, obteve o primeiro lugar geral. Dentro do Estado do Espírito Santo, na comparação com os municípios, ficou em 15º lugar geral. No agregado de todos os RRPS do Sudeste, ficou na 291ª posição, e no agregado de todos os RPPS avaliados no país, ficou na posição 1.052.

De todo o exposto, percebe-se que o ISP é um importante indicador de desempenho dos RPPS, e que, apesar das limitações, pode ser aprimorado e deve ter a sua metodologia aprimorada no futuro. É mais um instrumento que permite avaliar a gestão

do ES-Previdência e a sustentabilidade do regime, especialmente em relação ao equilíbrio financeiro e atuarial previsto no art. 40 da Constituição Federal.

Assim, reveste-se de importância medidas por parte do Governo do Estado, por intermédio do IPAJM e das Secretarias de Estado envolvidas, com vistas a assegurar o ES-Previdência como um regime com equilíbrio financeiro e atuarial, observando-se possíveis riscos, como por exemplo o desfecho pelo STF sobre a Lei Complementar Estadual 187/2000²⁸.

II.5 BALANÇO GERAL DO ESTADO

RELATÓRIO DE AUDITORIA DO BALANÇO GERAL DO ESTADO DE 2018

A análise verificou que não há conhecimento de nenhum fato que nos leve a acreditar que as informações constantes nas demonstrações contábeis consolidadas não representem adequadamente, em todos os seus aspectos relevantes, a situação patrimonial em 31/12/2018 e os resultados orçamentário, financeiro e patrimonial do exercício de 2018, exceto pelas ocorrências descritas a seguir:

- Reconhecimento indevido de créditos a receber de financiamentos concedidos (Fundap) vencidos há mais de vinte anos;
- Ausência do reconhecimento contábil da provisão de precatórios da trimestralidade;
- Reconhecimento indevido de créditos tributários vencidos há mais de quarenta anos;
- Superavaliação do passivo, no montante de R\$ 135 milhões, decorrentes de erros no cálculo da atualização dos empréstimos do BID e BIRD;

²⁸ Estabeleceu a mudança de regime para os servidores públicos da administração direta e autárquica do Estado. Em suma, de acordo com a LC, ficaram submetidos ao regime jurídico, instituído pela Lei Complementar 46, de 31 de janeiro de 1994, os servidores públicos da administração direta e autárquica do Estado do Espírito Santo, regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho. Dispôs ainda que ao servidor público abrangido na Lei ficaria garantida aposentadoria na forma prevista pela Emenda Constitucional Federal 20, de 15 de dezembro de 1998. LC Estadual 187/2000 foi declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal em agosto de 2018, por inconstitucionalidade material por ofensa ao art. 37, II, da CF/88. Contudo houve interposição de embargos declaratórios, ainda pendentes de julgamento.

- Distorções no ativo e no passivo em virtude da ausência de reconhecimento, mensuração e evidenciação por competência, em valor não estimado;
- Distorções no ativo em virtude da ausência de registro contábil da depreciação dos bens imóveis, em valor não estimado.

Quanto à materialidade dos achados, foram detectadas distorções de valor do ativo da ordem de R\$ 135 milhões, equivalente a 0,52% do total do ativo²⁹, que contou com a regularização do registro no exercício de 2019. Os achados com valor não estimado se tratam de distorções que, por limitação de escopo, não puderam contar com elementos suficientes para o cálculo de seus valores.

Principais assuntos de auditoria

Os principais assuntos analisados no Balanço Geral do Estado podem ser assim sintetizados:

Reconhecimento indevido de créditos a receber de financiamentos concedidos (Fundap) vencidos há mais de vinte anos.

A auditoria identificou a existência de créditos a receber de financiamentos concedidos (Fundap), vencidos desde 1995, registrados na conta contábil (1.2.1.1.1.03.02) no ativo do Balanço Patrimonial, os quais receberam o mesmo tratamento contábil dos demais créditos vencidos em período mais recente, sem qualquer diferenciação quanto à capacidade de recuperação econômico-financeira desses créditos.

Portanto, **RECOMENDA-SE** que a Sefaz, no exercício de sua competência de órgão central do sistema de contabilidade Estadual, em conformidade com os preceitos da NBC TSP Estrutura Conceitual (itens 3.10 a 3.16 e 5.6 a 5.13), e do MCASP (itens 2.1.1 e 2.1.2), adote os procedimentos necessários para normatizar os critérios de classificação para o reconhecimento e mensuração dos créditos a receber oriundos de financiamentos concedidos (Fundap), considerando os diferentes potenciais de recuperabilidade, a fim de que os registros contábeis desse ativo e o correspondente

²⁹ Total de distorções do ativo R\$ 135.187.435,22 sobre o total do ativo R\$ 25.753.829.944,24.

ajuste para perdas espelhem a real possibilidade de recuperação econômico-financeira do crédito.

Ausência do reconhecimento contábil da provisão de precatórios da trimestralidade

A auditoria identificou a existência de 30 precatórios da trimestralidade³⁰, os quais não estão reconhecidos no Balanço Patrimonial do Estado, bem como ausência de norma regulamentadora para a apuração periódica das informações acerca do montante atualizado de ações judiciais defendidas, que possam se converter em risco fiscal possível e provável para o Estado.

Assim, **RECOMENDA-SE** que a Sefaz, em conjunto com a Procuradoria Geral do Estado (PGE), providencie a elaboração de uma norma regulamentadora para a apuração periódica das informações acerca do montante atualizado de ações judiciais defendidas, que possam se converter em risco fiscal possível e provável e passarão a constar do Anexo de Riscos Fiscais, segundo o art. 4º, § 3º, da LC 101/2000 (LRF), além das demonstrações contábeis do Estado.

RECOMENDA-SE, também, que após providenciada a medida anterior, a Sefaz adote as providências necessárias para o reconhecimento contábil dos passivos relativos às provisões e passivos contingentes, especialmente os denominados precatórios da trimestralidade, nas demonstrações contábeis do Estado do Espírito Santo dos exercícios seguintes.

³⁰ Os precatórios da trimestralidade foram gerados por ações judiciais de servidores estaduais com base na Lei Estadual 3935/87 (Lei da Trimestralidade ou do Gatilho), que tratava da concessão de recomposição de vencimentos e proventos a cada três meses, automaticamente, com base em 60%, no mínimo, da variação acumulada do Índice de Preços ao Consumidor (IPC) no trimestre.

Reconhecimento indevido de créditos tributários vencidos há mais de quarenta anos

A auditoria identificou a existência de créditos tributários a receber vencidos desde 1967, contabilizados como créditos tributários inscritos em dívida ativa no balanço patrimonial, os quais receberam tratamento contábil igual aos demais créditos vencidos em períodos mais recentes e com o mesmo percentual de ajuste para perdas, sem qualquer diferenciação quanto às suas capacidades de recuperação econômico-financeira.

Logo, **RECOMENDA-SE** que a Sefaz, em conjunto com a Procuradoria Geral do Estado (PGE), normatize os critérios de classificação para o reconhecimento e mensuração dos créditos tributários, considerando os diferentes potenciais de recuperabilidade, a fim de que os registros contábeis no ativo e no ajuste para perdas espelhem a real possibilidade de recuperação econômico-financeira do crédito.

Superavaliação do passivo, no montante de R\$ 135 milhões, decorrente de erros no cálculo da atualização dos empréstimos do BID e BIRD

A auditoria detectou erros de cálculo no lançamento de atualização (registro de variação monetária) dos empréstimos e financiamentos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD). Tais problemas culminaram em superavaliação do passivo no montante de R\$ 135 milhões. Cumpre ressaltar que os valores foram corrigidos mediante registros contábeis realizados no exercício de 2019.³¹

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

No ativo a auditoria identificou que não houve registro por competência das arrecadações referentes aos créditos tributários a receber oriundos de receitas

³¹ Os erros de cálculo foram corrigidos em 02/01/2019 por meio da nota patrimonial 2019NP00164 e publicados em nota explicativa às demonstrações contábeis do exercício de 2018.

tributárias (ICMS) e das transferências intergovernamentais; e no passivo não houve registro contábil das apropriações por competência referentes aos encargos de férias (grupo passivo circulante) no exercício de 2018.

Sendo assim, **RECOMENDA-SE** que a Sefaz, no exercício de sua competência de órgão central do sistema de contabilidade Estadual, adote os procedimentos necessários para o reconhecimento e evidenciação dos créditos oriundos de receitas tributárias (ICMS), por competência, em observância ao disposto no item 1 do Anexo Único da IN TC 36/2016.

Além disso, tendo em vista a necessidade de avanços no sentido de reconhecer por competência os créditos oriundos de transferências intergovernamentais no ativo do balanço patrimonial em convergência às normas internacionais de contabilidade do setor público, **RECOMENDA-SE** que a Sefaz, no exercício de sua competência de órgão central do sistema de contabilidade estadual, adote os procedimentos necessários para o reconhecimento e evidenciação dos créditos oriundos de transferências intergovernamentais, em observância ao disposto no item 3 do Anexo Único da IN TC 36/2016.

Ademais, **RECOMENDA-SE** que a Sefaz, no exercício de sua competência de órgão central do sistema de contabilidade Estadual, prossiga na adoção dos procedimentos de controles internos para assegurar que as apropriações por competência de férias sejam contabilizadas em observância ao disposto no item 11 do Anexo Único da IN TC 36/2016.

Distorções no ativo em virtude da ausência de registro contábil da depreciação dos bens imóveis, em valor não estimado

A auditoria identificou que a depreciação dos bens imóveis não foi implementada no exercício de 2018.

Portanto, **RECOMENDA-SE** que a Seger, em conjunto com a Sesa e a Sefaz, prossiga na adoção das medidas necessárias para reconhecer a depreciação dos bens imóveis, conforme disposto no item 7.3 da Parte II do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, e no item 7 do Anexo Único da IN TC 36/2016.

II.6 ATUAÇÃO GOVERNAMENTAL

ESTRUTURA DE GOVERNANÇA DA RENÚNCIA DE RECEITAS NO ESPÍRITO SANTO

O tema “renúncia de receita” se tornou importante no debate das políticas públicas dentro do contexto atual de esgotamento fiscal dos governos federal, estaduais e municipais e da proposta de reforma previdenciária em discussão no país.

No Estado do Espírito Santo, em 2016, a renúncia de receita de ICMS estimada na LDO 2016 foi de R\$ 1,04 bilhão. Para 2019, a previsão na LDO 2019 é de R\$ 1,30 bilhões. Portanto, entre 2016 e 2019 se prevê um crescimento de renúncia de receita de ICMS de 25%.

Principais pontos abordados pelo TCE/ES

O Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo abordou **o tema das renúncias de receitas no Processo TC 8266/2017, mediante o Relatório de Levantamento 10/2018**. Inicialmente previsto para compor as contas do governador de 2017, os trabalhos foram adiados como forma de permitir ao Executivo Estadual o cumprimento das exigências da Lei Complementar Federal 160, de 7 de agosto de 2017, e do Convênio Confaz 190, de 15 de dezembro de 2017³². Com isso, o resultado da

³² A LC 160/2017 estabelece regras para a validação de incentivos de ICMS concedidos pelos Estados e Distrito Federal sem autorização prévia do Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz), nos termos da Lei Complementar 24/1975. O Convênio Confaz 190/2017 dispõe, nos termos autorizados na LC 160/2017, sobre a remissão de créditos tributários, constituídos ou não, decorrentes das isenções, dos incentivos e dos benefícios fiscais ou financeiro-fiscais instituídos em desacordo com o disposto na alínea “g” do inciso XII do § 2º do art. 155 da Constituição Federal, bem como sobre as correspondentes reinstuições.

fiscalização pelo TCE/ES inclui o conhecimento dessas normas e a sua repercussão nas renúncias de receitas no Estado do Espírito Santo.

Os **pontos de destaque abordados no Relatório de Levantamento 10/2018** são os que seguem:

- a. O escopo do Levantamento deu **ênfase** aos **benefícios tributários contidos no programa Compete-ES** amparado pela Lei Estadual 10.568, de 27 de julho de 2016, **no programa Invest-ES**, amparado pela Lei Estadual 10.550, de 1º de julho de 2016, e **nos benefícios tributários autorizados no âmbito do Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz)**. O Invest-ES desempenha o papel de atrair e expandir investimentos e o Compete-ES o papel de manter os investimentos existentes.
- b. Os impostos estaduais são instituídos pelos próprios estados, por meio de lei, mas tais leis balizam-se por lei complementar federal que define, em especial, os fatos geradores, os contribuintes e a base de cálculo. A lei que estabelece tais elementos definidores de incidência tributária para o caso do ICMS é a Lei Complementar 87, de 13 de setembro de 1996 – denominada Lei Kandir. É admitida a recusa intencional da arrecadação de receitas, por meio de lei específica, conforme prevê o § 6º do art. 150 da CF/1988. Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal confirmou a necessidade de lei para os casos de outorga de quaisquer subsídios, isenção ou crédito presumido, redução de base de cálculo, anistia e remissão em matéria tributária³³. Adicionalmente, quanto ao ICMS, é necessário, ainda, antes da edição de lei específica, a autorização dos outros estados-membros e do Distrito Federal, no âmbito do Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz).
- c. A edição de lei específica é apenas um dos elementos que constituem um conjunto de procedimentos e condições que devem ser empregados e observados na dinâmica do planejamento orçamentário-financeiro. A temática dos benefícios tributários se instrumentaliza no plano plurianual (PPA), na lei de diretrizes orçamentárias (LDO), na lei orçamentária (LOA), no documento que

³³ ADI 1.247, Pleno, Relator o Ministro Celso de Mello, DJ de 8.9.95. No mesmo sentido, o RE 586560 AgR, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Primeira Turma, julgado em 04/09/2012, Acórdão Eletrônico DJe-186. Divulgado em 20-09-2012, publicado 21-09-2012.

demonstra a estimativa do impacto orçamentário-financeiro, e em outros documentos que, eventualmente, forem exigidos pela legislação.

- d. **Não há regulamentações no âmbito da STN em matéria de elaboração do Demonstrativo que acompanha o PLOA** (demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia - § 6º do art. 165 da CF/1988) **e do documento que apresenta a estimativa do impacto orçamentário-financeiro** (conforme exigência do art. 14 da Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF).
- e. No âmbito das instituições e da literatura atual, verificam-se distintos usos dos termos: renúncias de receita, renúncias fiscais, gastos tributários. O relatório do TCEES pauta-se, para fins de harmonização de significado, pela conceituação defendida por Henriques³⁴ e adotada pelo Tribunal de Contas da União (TCU)³⁵, que aduz que **benefícios fiscais, benefícios tributários ou incentivos fiscais são dimensões jurídicas**, implicando a existência de uma norma que altera o sistema tributário no sentido de diminuir o encargo cominado a parcela dos contribuintes. Também adota o mesmo entendimento apresentado pelo TCU de que **renúncias de receita, ou renúncias fiscais, ou gastos tributários constituem a dimensão financeira** que estima ou quantifica a perda intencional de arrecadação pelo poder público cujos efeitos equivalem aos de um pagamento feito pelo Estado, e que decorrem da existência de benefícios fiscais instituídos previamente.
- f. Diversos incentivos são oferecidos às empresas e investidores, dos quais se destacam as operações de isenção/redução/diferimento de ICMS, que têm sido utilizadas como principal mecanismo de subsídio, presentes em praticamente todos os acordos entre governos estaduais e empresas. Dessa forma, investidores fazem uma espécie de leilão para instalações e operações numa região, a fim de se instalarem no território com tributação mais benéfica de acordo com a atividade a ser

³⁴ HENRIQUES, Elcio Fiori. **O Regime Jurídico do Gasto Tributário no Direito Brasileiro**. São Paulo. Universidade de São Paulo. 2009.

³⁵ Processo TC 018.259/2013-8, que tratou de conhecer e avaliar a estrutura de governança das renúncias de receitas federais.

desenvolvida. Atendo-se ao processo de concessão de benefícios para atrair investimentos, o item 16.52 da Resolução 6/2016³⁶ da Atricon inclui a avaliação quanto à eficiência e ao alcance do retorno dos incentivos fiscais concedidos para atrair investimentos e proporcionar o desenvolvimento social e econômico. A política de atrair investimento é um dos efeitos da concorrência intergovernamental, que pode ao mesmo tempo aumentar ou reduzir a eficiência econômica. Roberto França de Vasconcellos³⁷ aponta que uma competição aguçada desencadeada pelo desejo de atrair novos investimentos e empregos tende a instituir bases tributárias aquém do nível mínimo de eficiência, o que pode levar a uma “corrida para o fundo do poço” (*race to the bottom*), ensejando em uma perda global de arrecadação.

- g. O art. 14 da LRF introduziu no ordenamento jurídico três condições necessárias, sendo a terceira com duas alternativas, que devem ser observadas quando da concessão ou ampliação dos benefícios tributários. Duas condições necessárias estão no *caput* do art. 14 e são: a) estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência (concessão ou ampliação do benefício) e nos dois seguintes; e b) atender à LDO. Além dessas duas condições necessárias, o art. 14, incisos I e II, da LRF impõe a necessidade de adotar, no mínimo, uma medida, entre duas possíveis, no momento da concessão ou da ampliação do benefício tributário. São elas: I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias; ou II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no *caput*, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição. Caso seja adotada a opção do inciso II, o benefício só entrará em vigor após implementá-la, por força do § 2º do art. 14 da LRF.

³⁶ Aprova as Diretrizes de Controle Externo Atricon 3210/2016, relacionadas à temática “Receita e renúncia de receita”.

³⁷ VASCONCELLOS, R. F. et al. **Direito tributário: política fiscal (Série GVlaw)**. São Paulo: Saraiva, 2009. p 242.

- h. O art. 14, §1º, da LRF³⁸ apenas exemplifica os casos que incorrem em renúncia de receita, correspondendo a um tratamento diferenciado. A enumeração de renúncias é meramente exemplificativa.
- i. A LRF exige também a publicação do Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita no âmbito do Anexo de Metas Fiscais da LDO, conforme inciso V do § 2º do art. 4º da LRF.
- j. No âmbito do Governo do Estado do Espírito Santo, no Processo TC 6536/2017 desta Corte de Contas, buscou-se conhecer como é realizada a previsão das receitas estaduais constantes da LOA 2017, bem como a metodologia utilizada para o cálculo das metas fiscais constantes do Anexo I da LDO 2017 (item 1.4 do Relatório de Acompanhamento 2/2018, constante daqueles autos). Contudo, necessita-se, ainda, de melhor análise e estudo, considerando a crescente estimativa de renúncia de receita nas últimas Leis de Diretrizes Orçamentárias.
- k. O Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz) é órgão colegiado formado pelos Secretários de Fazenda, Finanças ou Tributação dos Estados e do Distrito Federal, cujas reuniões são presididas pelo Ministro de Estado da Fazenda. Compete a ele promover a celebração de convênios para efeito de concessão ou revogação de isenções, incentivos e benefícios fiscais e financeiros do ICMS, conforme previsto na CF/1988, art. 155, inciso II e § 2º, inciso XII, alínea “g”, e na Lei Complementar 24, de 7 de janeiro de 1975³⁹.
- l. Os estados e o Distrito Federal só podem conceder benefícios fiscais relativos ao ICMS após deliberação e aprovação, por unanimidade, no Confaz, mediante convênio, presente a maioria simples dos representantes dos entes federativos, em reunião própria, não havendo autonomia para favorecer contribuintes por autodeliberação dos Entes federativos. O processo começa com a convocação da reunião. Dentro de 10 (dez) dias contados da data final dessa, a resolução nela adotada é publicada no Diário Oficial da União. Na

³⁸ Art. 14.

[...]

§ 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

³⁹ Dispõe sobre os convênios para a concessão de isenções do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias.

seqüência, dentro do prazo de 15 (quinze) dias contados da publicação no Diário Oficial da União, e independentemente de qualquer outra comunicação, o Poder Executivo de cada Unidade da Federação publicará decreto ratificando ou não os convênios celebrados, considerando-se ratificação tácita dos convênios a falta de manifestação no prazo. A ratificação ou não se aplica também às Unidades da Federação cujos representantes não tenham comparecido à reunião em que haja sido celebrados os convênios. Considera-se rejeitado o convênio que não for expressa ou tacitamente ratificado pelo Poder Executivo de todas as Unidades da Federação. Assim, em até dez dias depois de findo o prazo de ratificação dos convênios, promove-se a publicação relativa à ratificação ou rejeição no Diário Oficial da União. Por fim, os convênios entram em vigor no trigésimo dia após a publicação da ratificação, salvo disposição em contrário.

- m. Em que pese a obrigação de que benefícios fiscais referentes ao ICMS só possam entrar em vigor considerando o processo mencionado, vários estados concederam benefícios à margem do que expressamente determina a Constituição e a LC 24/1975. Diante desse cenário, ações diretas de inconstitucionalidade (ADI) foram impetradas em razão do descumprimento Constitucional, alicerce para o conflito federativo denominado “guerra fiscal”. A possibilidade da instituição e concessão do benefício fiscal se sujeitar à tutela judicial, causando prejuízo frente à dinâmica da competição intergovenamental, potencializou, inclusive, uma baixa transparência quanto à política dos benefícios fiscais. Não obstante as múltiplas motivações que deram causa ao ajuizamento das ADI, emergiu, em 2014, o Projeto de Lei do Senado (PLS) 130/2014-Complementar. Após deliberações, o referido PLS deu origem à publicação da Lei Complementar 160, de 7 de agosto de 2017. A Lei possibilita, além de outras medidas, a remissão de créditos tributários, constituídos ou não, decorrentes das isenções, dos incentivos e dos benefícios fiscais ou financeiro-fiscais instituídos em desacordo com a LC 24/1975, além da reinstituição destas isenções, incentivos e benefícios fiscais ou financeiro-fiscais. Para a aprovação das remissões e das reinstituições mencionadas, a LC 160/2017, de acordo com o art. 2º, dispôs de um procedimento menos rigoroso comparado ao quórum de deliberação exigido na LC 24/1975, cabendo a aprovação de 2/3 das unidades

federadas, bem como a aprovação de 1/3 das unidades federadas integrantes de cada uma das cinco regiões do país. Em síntese: a LC 160/2017 possibilita a celebração de um convênio específico, com quórum de aprovação mais reduzido, para tratar especificamente sobre os termos nela abordados, no escopo de mitigar a “guerra fiscal”. A LC 160/2017 dispôs sobre condicionantes e prazos de fruição de benefícios, conforme seu art. 3º, a serem observados quando da celebração do convênio. Destaca-se, ainda, que o art. 4º da LC 160/2017 afastou as restrições decorrentes da aplicação do art. 14 da LRF que possam comprometer a implementação da referida Lei de remissão.

- n. O art. 6º da LC 160/2017 dispõe que, ressalvado o disposto nela, a concessão ou a manutenção de isenções, incentivos e benefícios fiscais ou financeiro-fiscais em desacordo com a LC 24/1975 implica a sujeição da unidade federada responsável aos impedimentos previstos nos incisos I, II e III do § 3º do art. 23 da LRF⁴⁰, pelo prazo em que perdurar a concessão ou a manutenção das isenções, dos incentivos e dos benefícios fiscais ou financeiros fiscais.
- o. A LC 160/2017 também dispõe que convênio referente à remissão dos créditos tributários e os referentes à reinstituição das isenções, nos termos do seu art. 1º, deverá ser aprovado pelo Confaz no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, a contar da data de publicação da LC 160/2017, sob pena de perderem eficácia as disposições dos seus artigos 1º a 6º.
- p. Diante da permissão legal e dentro do prazo permitido pela LC 160/2017, foi celebrado o Convênio ICMS 190/2017, ratificado no Diário Oficial da União, em 26 de dezembro de 2017, dispondo sobre a remissão de créditos tributários, constituídos ou não, decorrentes das isenções, dos incentivos e dos benefícios fiscais ou financeiros fiscais instituídos em desacordo com o disposto na alínea “g” do inciso XII do § 2º do art. 155 da CF/1988, assim como sobre as correspondentes reinstituições. Além de regulamentar quais as espécies de

⁴⁰ Art. 23. Se a despesa total com pessoal, do Poder ou órgão referido no art. 20, ultrapassar os limites definidos no mesmo artigo, sem prejuízo das medidas previstas no art. 22, o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, adotando-se, entre outras, as providências previstas.

§ 3º Não alcançada a redução no prazo estabelecido, e enquanto perdurar o excesso, o ente não poderá:

I - receber transferências voluntárias;

II - obter garantia, direta ou indireta, de outro ente;

III - contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal.

benefícios fiscais são consideradas para efeitos do convênio, o Convênio ICMS 190/2017 estipulou prazos para a publicação da relação de todos os atos normativos relativos aos benefícios fiscais em desacordo com a Constituição Federal, bem como para o registro e o depósito, na Secretaria Executiva do Confaz, da documentação comprobatória correspondente aos atos concessivos desses benefícios.

- q. Em decorrência da cláusula terceira do Convênio ICMS 190/2017, foi publicada no Diário Oficial do Estado do Espírito Santo, em 5 de março de 2018, a Portaria 09-R da Secretaria de Estado da Fazenda do Estado do Espírito Santo (Sefaz), que divulga os atos normativos vigentes até 8 de agosto de 2017 referentes às isenções, incentivos, benefícios fiscais e financeiro-fiscais concedidos pelo Estado do Espírito Santo. A Portaria 09-R da Sefaz posteriormente foi alterada pela Portaria 24-R cuja publicação ocorreu em 2 de agosto de 2018. Consolidando a instituição dos benefícios do Convênio ICMS 190/2017 no âmbito do Estado do Espírito Santo, foi publicada a Lei Estadual 10.887⁴¹, em 8 de agosto de 2018.
- r. Quanto ao planejamento da instituição de renúncias tributárias, a Sefaz e Sedes (Secretaria de Estado de Desenvolvimento) afirmaram que existe planejamento, ressaltando que muitos dos incentivos concedidos pelo Estado do Espírito Santo constituem uma reação a incentivos dados por outras unidades da federação, que afetam a competitividade da produção estadual, bem como a setores que não estão no mercado do Estado e/ou são aqui incipientes. Informaram, ainda, que o processo de instituição e ampliação de benefícios tributários tem início pela identificação de assimetrias tributárias entre setores econômicos capixabas em relação a setores de outros estados. Destacaram que como o mercado interno do Estado não apresenta escala para a produção de uma série de produtos e de serviços, principalmente os de maior valor agregado, faz-se necessário dotar os setores produtivos de competitividade, visando à geração de empregos e de renda no ES e a sua concorrência em outros mercados. Destacaram, também, que é preciso estar sempre atento para que incentivos e vantagens de outra unidade da federação não inviabilizem os

⁴¹ Estabelece a remissão, a anistia e a reinstituição dos incentivos, das isenções e dos benefícios fiscais ou financeiro-fiscais, vigentes no Estado do Espírito Santo, na forma prevista no Convênio ICMS 190, de 15 de dezembro de 2017.

negócios das empresas capixabas. No tocante ao fomento de setores estratégicos que ainda não se desenvolveram no Estado do Espírito Santo, o Governo informou que as Secretarias (Sedes, Sefaz, Seag - Secretaria de Estado da Agricultura, Abastecimento, Aquicultura e Pesca -, Setur - Secretaria de Estado de Turismo - e outras) acompanham a evolução dos setores envolvidos, e que a Sefaz faz esse acompanhamento pela análise da evolução do recolhimento do ICMS, disponibilizando em seu sítio eletrônico relatórios bimestrais dos resultados do Tesouro Estadual, em que mostra a receita orçamentária proveniente do ICMS. Contudo, **a equipe não identificou informações quanto ao estabelecimento de objetivos, metas e indicadores relacionados a avaliação das políticas públicas financiadas pelos benefícios tributários**. No nível estratégico, o Compete-ES e o Invest-ES se correlacionam à área de resultado “Desenvolvimento Econômico”, bem como ao desafio “Atração e Promoção de novas oportunidades para a geração de emprego e renda”. No nível operacional, os benefícios do Compete-ES e do Invest-ES se agregam ao Programa 0013 - Melhoria do Ambiente de Negócio, constante no PPA 2016-2019.

- s. Quanto aos órgãos envolvidos e suas atribuições, a Sefaz e a Sedes informaram que as secretarias envolvidas são aquelas que lidam diretamente com os setores: Sedes, Sefaz, Seag, Setur e outras que possam contextualizar, no cenário local e nacional, assimetrias tributárias entre setores econômicos. A Sefaz analisa o aspecto arrecadatário e legal. Destaca-se que no decorrer do Levantamento foi aprovado, em 23 de outubro de 2018, a Norma de Procedimento – Sefaz N 019, que regulamenta, no âmbito da Sefaz, a análise e elaboração de demandas referentes a incentivos fiscais, aprovada pela Portaria Sefaz 84-S, publicado no DOE de 6 de novembro de 2018, não sendo possível avaliar seu funcionamento, tendo em vista o período de realização do Levantamento pelo TCEES. **A equipe concluiu que o processo de instituição de renúncias tributárias no âmbito do Poder Executivo está disciplinado formalmente, quanto aos órgãos que participam do processo, suas respectivas responsabilidades, assim como quanto aos fluxos de tramitação das propostas de instituição e ampliação de renúncias tributárias.**

- t. Constatou-se que a SEP (Secretaria de Estado de Economia e Planejamento) não participa da avaliação de propostas que envolvam instituição e ampliação de benefícios tributários, especialmente quanto à estimativa de impacto orçamentário-financeiro prevista no art. 14, *caput*, da LRF. **A equipe entende que a análise das propostas que envolvam instituição e ampliação de benefícios tributários deve ser realizada em conjunto com a SEP, especialmente quanto à estimativa de impacto orçamentário-financeiro e ao estabelecimento de objetivos, metas e indicadores relacionados às políticas públicas financiadas pelos benefícios tributários, o que ensejou recomendação ao Governo do Estado nesse sentido.**
- u. Quanto à observância do § 6º do artigo 150 da CF/1988⁴², **a equipe concluiu, após submissão da questão ao jurisdicionado, que os convênios do ICMS autorizados por Decreto (Apêndice 20 do Relatório de Levantamento 10/2018) estão em desacordo com o disposto no art. 150, § 6º, da Constituição Federal, em vista da ausência de autorização legislativa prévia, o que ensejou determinações ao Governo do Estado.**
- v. Quanto ao cumprimento dos incisos I e II do artigo 14 da LRF, a equipe analisou a tramitação de alguns projetos de Lei na Assembleia Legislativa e constatou a ausência de registro de cálculo de estimativa de impacto orçamentário-financeiro, como também ausência de indicação quanto ao cumprimento das condições constantes dos incisos I ou II do art. 14 LRF, o que ensejou recomendações à Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo. A equipe também analisou o encaminhamento pelo Governo do Estado das proposições que concederam ou ampliaram benefícios tributários, acompanhadas das respectivas estimativas de impacto orçamentário-financeiro nos últimos 5 anos, mas também não foram encontradas evidências de elaboração de estimativa de impacto

⁴² A Constituição Federal estabelece que qualquer renúncia só poderá ser efetivada mediante lei específica, federal, estadual ou municipal, que regule exclusivamente as matérias enumeradas no próprio Texto Constitucional, atinentes à temática, ou ao correspondente tributo ou contribuição, sem prejuízo do disposto no art. 155, § 2.º, XI, g.

orçamentário-financeiro, como dispõe o *caput* do art. 14 da LRF⁴³, o que ensejou determinação ao Governo do Estado.

- w. A equipe questionou sobre a existência de metodologia de cálculo formalizada da estimativa do impacto orçamentário-financeiro previsto no art. 14 da LRF, bem como quanto à existência de normatização que regulamente o cálculo do impacto fiscal e do controle da renúncia de receita. Em resposta, a Sefaz informou que a metodologia utilizada depende de cada caso em análise, pois a peculiaridade de cada estudo depende da característica do setor e do modelo de incentivo a ser utilizado, logo não há um método único a ser utilizado para a mensuração do impacto. Quanto à existência de normatização que regulamente o cálculo do impacto fiscal, a Sefaz informou que não há uma regulamentação específica, porém, entende que os autos são instruídos conforme a LRF dispõe. Essa situação ensejou recomendação ao Governo do Estado.
- x. Quanto aos prazos de vigência dos benefícios tributários decorrentes de convênios celebrados no âmbito do Confaz, dos Programas Invest-ES e Compete-ES e do Comitê Técnico de Fomento da Indústria Automobilística, a equipe observou que os benefícios tributários, de forma geral, possuem prazo de vigência determinado, especialmente após a edição da Lei Complementar 160/2017, e que o mesmo permite a revisão periódica desses benefícios.
- y. O Governo do Estado entende que o incentivo no Programa Invest-ES consiste num mecanismo tributário voltado para atrair novos negócios e ampliar os já instalados, e nesse sentido o Invest-ES não é considerado como renúncia de receitas, uma vez que a receita ainda não existe.
- z. No Programa Compete-ES, entre as ações a serem desenvolvidas pelo setor, encontram-se questões relacionadas à manutenção do número de empregos; promoção de ações de formação profissional e de interesse social; e a apresentação anual de um relatório de avaliação do setor, que abrange, dentre outros, indicadores e resultados das ações relacionadas à formação e

⁴³ Ainda segundo o *caput* do art. 14 da LRF, deve-se atender o disposto na lei de diretrizes orçamentárias. Atualmente, as LDOs capixabas não disciplinam especificamente o assunto, como ocorre nas LDOs da União.

qualificação profissional, inovação e tecnologia, meio ambiente, saúde e segurança do trabalho. A Lei Estadual 10.568/2017 (Lei do Compete-ES), em seu art. 29, § 1º, por sua vez, condiciona a manutenção dos benefícios e os procedimentos efetuados à apresentação de relatório setorial fundamentado, a ser encaminhado anualmente à Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo. **A equipe observou que esses relatórios, consolidados pela Sedes para encaminhamento à Assembleia Legislativa do Espírito Santo, são elaborados pelos próprios setores interessados, não tendo sido demonstrado pela Sedes procedimento formalizado e normatizado de avaliação e confirmação do desempenho dos setores beneficiários, apresentado nos relatórios.**

- aa. Quanto às causas para a instituição de políticas públicas associadas a benefícios tributários, foi apurado que, dentre as motivações, apresenta-se o diagnóstico de que o mercado interno do Estado não possui escala para uma produção de uma série de produtos, principalmente os de maior valor agregado. **Na lista com a quantidade de benefícios publicados nos termos da exigência do Convênio Confaz ICMS 190/2017, o Estado do Espírito Santo se encontrava, em novembro de 2018, como o oitavo estado com menor quantidade de benefícios concedidos (atos normativos vigentes à época), em um total de 27 entes federativos, com 88 benefícios.**
- bb. Segundo o Governo do Estado, algumas características prejudicam a competitividade do Espírito Santo para a instalação de empreendimentos: o tamanho do mercado consumidor, a infraestrutura logística e a disponibilidade de recursos humanos. As características que ajudam são: boas oportunidades para atração de investimentos, incluindo a localização estratégica, uma economia diversificada e uma solidez fiscal, o que, em conjunto com os benefícios tributários vigentes, promovem uma melhor competitividade.
- cc. A Lei Estadual 10.744, de 5 de outubro de 2017, instituiu o Sistema de monitoramento de políticas públicas do Estado do Espírito Santo, no âmbito do Poder Executivo. O objetivo do sistema é institucionalizar o monitoramento e a avaliação das políticas públicas de forma coordenada e articulada no ciclo orçamentário; aprimorar as políticas públicas; e melhorar a qualidade do gasto

público. O Sistema é constituído pela Comissão Estratégica, pelo Núcleo de Monitoramento e de Avaliação de Políticas Públicas e pelos Órgãos finalísticos.

dd. Quanto os aspectos relacionados à transparência dos benefícios e renúncias tributárias nos instrumentos de planejamento, o Demonstrativo de estimativa e compensação da renúncia de receita não apresenta informações referentes a beneficiários e programas, fato já relatado no Relatório de Acompanhamento 2/2018 (2º Relatório de Acompanhamento do Executivo Estadual - 2017 - Processo TC 6536/2017). A decisão contida no Acórdão 325/2017 – Plenário deliberou por não acatar, por ora, a sugestão feita pela Área Técnica, a fim de evitar decisões conflitantes, observando o princípio da segurança jurídica frente a processos⁴⁴ que têm correlação com o tema. O demonstrativo quantifica os benefícios previstos na legislação referente à isenção de IPVA e ao Programa Compete-ES (Lei Estadual 10.568/2016), mas não apresenta informações no demonstrativo quanto aos benefícios tributários decorrentes de convênios ICMS celebrados nos termos da Lei Complementar 24/75. A ausência de informações referentes ao Programa Invest-ES no demonstrativo foi abordada no Relatório de Acompanhamento 2/2018 (2º Relatório de Acompanhamento do Executivo Estadual - 2017 - Processo TC 6536/2017).

ee. **Quanto ao demonstrativo previsto no § 6º do art. 165 da Constituição Federal, que se refere ao projeto de lei orçamentária, não há um modelo específico disciplinado pelo MDF, como há para o demonstrativo de estimativa e compensação de renúncia de receita, que se refere a lei de diretrizes orçamentárias. Na análise do demonstrativo constante da LOA-2018, observa-se que foram regionalizados os impactos das renúncias de receitas, porém, conforme Relatório de Acompanhamento 2/2018 (Processo TC 6536/2017), somente os relativos ao programa Compete-ES.**

ff. **Sobre a metodologia de cálculo utilizada pela Sefaz nas previsões de renúncia de receita constantes dos instrumentos de planejamento, destaca-se que a mesma foi objeto de análise no Relatório de Acompanhamento 2/2018 (Processo TC 6536/2017), onde foi observada a ausência de regras que subsidiam a evidenciação numérica dos valores renunciados de receita, e apontada a importância para que a Secretaria de Estado da Fazenda formalize a**

⁴⁴ TC 2734/2016 (principal), que envolve um conjunto de processos: TC 4055/2013; TC 4149/2013; TC 4054/2013; TC 4305/2013; TC 4217/2013; TC 2626/2013; 3961/2013 e TC 8332/2016.

metodologia de cálculo, em consonância com o artigo 12 c/c o inciso I do artigo 14 da LRF. Após submissão prévia ao jurisdicionado da proposta nos autos do TC 6536/2017, **o Poder Executivo informou que será elaborada uma Nota Técnica que verse sobre a metodologia empregada para o cálculo que envolve a estimativa de renúncia de receita, à qual será dada publicidade mediante Portaria.**

- gg. **Quanto à contabilização e evidenciação das renúncias de receitas no sistema de contabilidade utilizado no Governo do Estado do Espírito Santo, apurou-se que as renúncias não são contabilizadas, segundo entendimento técnico do Governo.** Cabe destacar que, conforme Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público (MCASP), a evidenciação de renúncia de receitas poderá ser efetuada de diversas maneiras, sendo contabilizada somente nos casos em que seja possível mensurar um valor confiável. A equipe ressaltou que **a ausência de informações confiáveis a respeito dos efetivos montantes renunciados dificulta a evidenciação das renúncias tributárias, bem como a ausência de padrões estabelecidos na Federação quanto ao controle e à evidenciação das renúncias de receitas públicas.** Ressaltou, também, que a Secretaria do Tesouro Nacional publicou Edital⁴⁵ para criação de um Subgrupo de Estudos da Coordenação-geral de normas de contabilidade aplicadas à federação - CTCONF, com o objetivo de estudar a viabilidade de evidenciação padronizada de renúncias de receitas pelos entes da Federação, avaliando a possibilidade de criação de um demonstrativo específico que evidencie, conforme definição da LRF, as renúncias de receitas realizadas no âmbito de cada esfera de governo, no decorrer do exercício financeiro.
- hh. **Quanto à transparência das informações sobre renúncias de receitas, foram constatadas diversas informações disponíveis em portais e sites de secretarias. Contudo, a equipe identificou a necessidade de melhorias o que ensejou recomendações ao Governo do Estado.**
- ii. **Quanto à atuação do Controle Interno na fiscalização dos benefícios tributários, foi informado que a Secretaria de Estado de Controle e Transparência (Secont), a partir de 2015, passou a incluir no seu**

⁴⁵ Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/publicacoes-e-orientacoes#Editais>>.

planejamento anual auditorias com escopo na renúncia de receitas, e que as auditorias realizadas nos exercícios de 2015 a 2017 sofreram relevantes limitações, não sendo possível aplicar a Matriz de Planejamento proposta, devido à carência de informações disponibilizadas, restringindo-se aos documentos apresentados. Quanto ao Relatório e Parecer Conclusivo do Órgão Central do Sistema de Controle Interno (Reloci), parte integrante da Prestação de Contas Anual do Governador do Estado, exercício 2017 (TC 4021/2018), elaborado pela Secont, foi informado que a auditoria que abrange os pontos de controle que se referem à renúncia de receitas e concessão de incentivos fiscais, incluída no Plano Anual de Auditoria do Exercício de 2018 na Sedes, foi remanejada para o final do exercício, de forma a possibilitar a avaliação das ações realizadas no exercício de 2018.

- jj. **Os principais riscos detectados pela equipe foram: 1) ausência de controle dos níveis de emprego gerados no programa Invest-ES; 2) fragilidade no controle das metas e contrapartidas contidas na legislação dos benefícios tributários; 3) ausência de fiscalização do cumprimento das atribuições dos setores no programa Compete-ES; 4) ausência de controle dos tributos renunciados nos programas Invest-ES e Compete-ES; 5) ausência de controles e avaliação de resultados dos benefícios concedidos no âmbito do Confaz; e 6) Possibilidade de sujeição às medidas de sanções previstas na LRF em conjunto com a LC 160/2017.**
- kk. **Quanto às possíveis ações de controle externo por esta Corte de Contas, destacam-se: a) a avaliação dos resultados (eficiência e retorno) obtidos com programas de incentivos tributários de proteção e desenvolvimento de setores e regiões, com ênfase na redução das desigualdades sociais e econômicas; b) apuração dos montantes de tributos efetivamente renunciados; c) verificação do cumprimento pelo Governo do Estado, pelos representantes de setores e pelos beneficiários, das cláusulas previstas (metas e contrapartidas) em leis, decretos, convênios, contratos, termos de acordo e demais instrumentos regentes de ajuste firmado, do qual decorra renúncia tributária.**

ÍNDICE DE EFETIVIDADE DA GESTÃO ESTADUAL (IEGE)

O Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCEES), ao longo do ano de 2018, implementou o IEGE relativo ao exercício de 2017 em caráter experimental, como forma de testar sua metodologia e utilização na análise das contas do governador do exercício de 2018.

O IEGE é um instrumento de aferição de resultados, composto por indicadores finalísticos de diversas áreas de gestão, que se dispõe a evidenciar a correspondência das ações do governo às exigências da sociedade, permitindo a correção de rumos, a reavaliação de prioridades e a consolidação do planejamento. Busca avaliar a qualidade dos meios empregados para se alcançar, de forma abrangente, a efetividade da gestão estadual, considerando, sobretudo, os aspectos do bem-estar social.

Especificamente, o objetivo do IEGE é aferir o grau de implantação de um conjunto de processos e controles, por parte dos governos estaduais, em sete serviços públicos (ou sete dimensões temáticas):

- a. Planejamento: i-PLANEJ – Índice Estadual do Planejamento;
- b. Gestão Fiscal: i-FISCAL - Índice Estadual da Gestão Fiscal;
- c. Educação: i-EDUC - Índice Estadual da Educação (i-EDUC);
- d. Saúde: i-SAÚDE - Índice Estadual da Saúde;
- e. Segurança Pública: i-SEGP - Índice Estadual da Segurança Pública;
- f. Meio Ambiente: i-AMB - Índice Estadual do Meio Ambiente;
- g. Desenvolvimento Econômico - i-DES: Índice Estadual de Desenvolvimento Econômico.

Resultados do IEGE

A nota geral do IEGE (Índice de Efetividade da Gestão Estadual) para o Estado do Espírito Santo foi de B+ (77%) no exercício de 2017, o qual indica um grau de “Muita Efetividade” na gestão pública. No exercício de 2018, repetiu-se a nota B+ (82%). Os resultados de 2017 para 2018 demonstraram, de forma geral, uma melhora no desempenho das dimensões que compõem o IEGE.

Segregando o resultado pelas dimensões temáticas, os resultados foram:

- a. Alta Efetividade (A): Em 2017: i-Des (92%). Em 2018: i-Planej (91%) e i-Des (92%);
- b. Muito Efetiva (B+): Em 2017: i-Planej (89%); i-Fiscal (78%), i-Educ (80%) e i-Segp (79%). Em 2018: i-Fiscal (77%), i-Educ (83%), i-Segp (83%) e i-Amb (83%);
- c. Efetiva (B): Em 2017: i-Saúde (61%) e i-Amb (73%). Em 2018: i-Saúde (70%).

Ressalta-se que a nota obtida é baseada em informações declaradas pelas Secretarias que compõem o Executivo Estadual. Portanto, as variáveis captadas somente poderão ser consideradas definitivas se forem validadas em fiscalizações posteriores e após o trânsito em julgado da Decisão do TCEES sobre as contas das respectivas Secretarias.

Não obstante, a fiscalização promovida por esta Corte de Contas mediante o IEGE (Índice de Efetividade da Gestão Estadual) propicia uma gama de informações que balizam futuras ações de controle. Permite, também, o conhecimento pelo cidadão da situação da gestão pública estadual em diversas áreas, contribuindo para a inclusão das demandas da coletividade no processo de planejamento governamental, mediante a participação popular.

POLÍTICAS PÚBLICAS

Políticas públicas, tema inaugurado em 2018, no âmbito da análise da Prestação de Contas do Governador, é definido como o conjunto de decisões do Estado para a solução de um problema ou alcance de um objetivo da sociedade. Elas são realizadas a partir da identificação (ou interpretação) dos problemas públicos, ou seja, questões entendidas socialmente como relevantes.

A Lei Estadual 10.744, de 5 de outubro de 2017, que institui o Sistema de Monitoramento e de Avaliação de Políticas Públicas do Espírito Santo (SiMAPP), define “políticas públicas” no inciso I do artigo segundo como:

[...] programas, projetos e ações desenvolvidas pelo Estado, diretamente ou indiretamente, com a participação de entes públicos ou privados, que visam assegurar determinado direito de cidadania, de forma difusa ou para determinado seguimento social, cultural, étnico ou econômico.

Case: Espírito Santo

Em 2017, o Estado do Espírito Santo inovou ao alçar a temática “política pública” à condição de lei. Mediante a Lei Estadual 10.744, de 5 de outubro de 2017, foi instituído o Sistema de Monitoramento e de Avaliação de Políticas Públicas do Espírito Santo (SiMAPP), com o objetivo de:

Art. 1º [...]

- I - institucionalizar o monitoramento e a avaliação das políticas públicas de forma coordenada e articulada no ciclo orçamentário;
- II - aprimorar as políticas públicas do Poder Executivo Estadual;
- III - melhorar a qualidade do gasto público. (ESPÍRITO SANTO, 2017)

A Lei Estadual 10.744/2017 define a estrutura de funcionamento do SiMAPP da seguinte maneira: a Comissão de Análise Estratégica do Estado do Espírito Santo aprova o Plano Estadual de Monitoramento e Avaliação anual; o Núcleo de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (NuMA) é responsável pela coordenação e execução dos monitoramentos e avaliações definidos pelo Plano; e os Órgãos Finalísticos (cujas políticas são monitoradas ou avaliadas) promovem ajustes na política em conjunto com a Secretaria de Economia e Planejamento (SEP) a partir dos resultados encontrados.

A transparência e divulgação dos resultados dos monitoramentos e avaliações do SiMAPP foi garantida no artigo 10 da Lei Estadual 10.744/2017, *in verbis*:

Art. 10. As informações referentes aos resultados do monitoramento e da avaliação das políticas públicas deverão ser publicadas em meio de comunicação oficial, em consonância com o princípio da publicidade e da transparência.

O Decreto 4202-R, de 9 de janeiro de 2018, estabeleceu o Plano Estadual de Monitoramento e Avaliação – ciclo 2018 - e os M&A previstos foram executados pelo Centro de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas do Instituto Jones dos Santos Neves, em parceria com a Fapes e os órgãos finalísticos.

O Plano de 2018 definiu o monitoramento e a avaliação de oito políticas das mais diversas áreas de atuação do governo estadual. São: Escola Viva; Ocupação Social;

Bolsa Capixaba; Nossa Bolsa; Reflorestar; políticas de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres; políticas de Reintegração do Preso e Egresso e Rede Cuidar.

EDUCAÇÃO

Escola Viva

O Programa Escola Viva, iniciado em 2015, gerenciado pela Secretaria de Estado da Educação (Sedu), tem como objetivo repensar a prática pedagógica, a organização curricular e redimensionamento do tempo e dos espaços escolares no sentido de estabelecer uma política educacional voltada à ampliação de oportunidades de aprendizagem aos alunos do 2º Ciclo do Ensino Fundamental e do Ensino Médio. Atualmente, o Programa possui 36 (trinta e seis) Escolas Vivas, distribuídas em 27 (vinte e sete) Municípios do Estado do Espírito Santo, com pretensão de alcançar o total de 66 (sessenta e seis) escolas até o ano de 2022.

A conclusão da avaliação está prevista para o primeiro trimestre de 2020.

DESENVOLVIMENTO SOCIAL

Ocupação Social

O Programa Ocupação Social foi desenvolvido pelo Governo do Estado do Espírito Santo, por meio da Secretaria de Estado de Direitos Humanos (SEDH), destinada à inclusão social de jovens moradores de áreas de alta vulnerabilidade social, de baixa renda e expostos à violência. O objetivo principal do programa consiste na prevenção aos maiores níveis de exposição à violência de crianças, adolescentes e jovens, com idade entre 10 a 24 anos e que estejam fora da escola ou em distorção idade-série, bem como sejam residentes nos 26 (vinte e seis) bairros abrangidos pelo programa. Para executar as ações do programa, a SEDH firmou parcerias com diversas instituições, tais como: entidades do Sistema S, empresas privadas, entidades sem fins econômicos e órgãos governamentais.

O relatório final será entregue em maio de 2019.

Bolsa Capixaba

O Projeto Bolsa Capixaba, iniciado em janeiro de 2012, gerido pela Secretaria de Trabalho, Assistência e Desenvolvimento Social (Setades), integra o Programa Incluir como uma ação de transferência direta de renda a famílias extremamente pobres no Estado do Espírito Santo. A avaliação do Projeto Bolsa Capixaba tem como objetivo avaliar o impacto do projeto na qualidade de vida das famílias e em suas estratégias de sobrevivência.

A pesquisa está prevista para terminar em 2020.

Políticas de enfrentamento à violência contra as mulheres

As políticas de enfrentamento à violência contra as mulheres previstas no Plano Estadual de Monitoramento e Avaliação de 2018 são: o Programa Patrulha Maria da Penha e o Programa Homem que é Homem.

A previsão de término da Análise Executiva é maio de 2019.

DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

Nossa Bolsa

O Programa Nossa Bolsa, gerenciado pela Fundação de Amparo à Pesquisa e Inovação do Espírito Santo (Fapes) foi criado em 2006 com a finalidade de conceder bolsas de graduação em faculdades particulares a estudantes que não possuem condições financeiras de custear o valor das mensalidades. Atualmente, segundo o Relatório, o Programa foi ampliado e, além de ofertar bolsas de graduação presenciais e a distância, disponibiliza bolsas de Pesquisa de Iniciação Científica, Tecnológica e

Extensão pelo período de 12 (doze) meses e bolsas de Mestrado por até 24 (vinte e quatro) meses. O público alvo do Programa abarca estudantes egressos de escolas públicas capixabas ou aqueles que tenham cursado o ensino médio em escolas particulares na condição de bolsistas integrais.

A pesquisa está prevista para finalizar até o final de 2019.

MEIO AMBIENTE E AGRICULTURA

Reflorestar

O Programa Reflorestar é uma iniciativa do Governo do Estado do Espírito Santo e tem como objetivo promover a restauração do ciclo hidrológico por meio da conservação e recuperação da cobertura florestal, com geração de oportunidades e renda para o produtor rural, estimulando a adoção de práticas de uso sustentável dos solos. A meta é a recuperação de 80 mil hectares até 2020 por meio de ações de restauração e conservação da vegetação nativa, desmatamento evitado e arranjos florestais de uso sustentáveis.

A previsão de término da pesquisa é em abril de 2020.

SEGURANÇA, JUSTIÇA E DEFESA SOCIAL

Políticas de reintegração do preso e egresso

As Políticas de Reintegração do Preso e Egresso, gerida pela Secretaria de Estado da Justiça (Sejus), englobam as ações com foco na reintegração por meio da educação formal, qualificação profissional e inserção no trabalho. O objetivo central é assistir os presos e egressos do Sistema Prisional Capixaba com o intuito de viabilizar a execução

penal como instrumento de aprendizado e transformação, prepará-los para o retorno ao convívio social, bem como prevenir a reincidência criminal.

A "Política de Educação Formal e Profissionalizante", iniciada em 2005, com o "Programa Portas Abertas para Educação", tem como escopo ofertar educação formal em Unidades Prisionais. Em 2008, o "Programa de Educação Profissional" iniciou a oferta de ensino profissionalizante para os internos. A Sejus também executa a "Política de Inserção do Preso no Trabalho" desde 2006.

Os **resultados**⁴⁶ apontam que:

- O início da oferta de ensino formal, em 2005, contou com apenas 80 vagas. Mas em 2018 (3.621 vagas), o total de matriculados foi 44 vezes superior ao registrado em 2005;
- O número de concluintes também cresceu entre 2012 e 2017. Em 2012, o total de concluintes foi 817, sendo que em 2017 alcançou 1.211, cerca de 48,2% maior;
- Uma consequência da oferta de ensino formal são as inscrições no Exame Nacional do Ensino Médio (Enem). De 36 inscrições em 2009 passou para 1.997, em 2017;
- No ensino profissionalizante houve aumento de matrículas entre os anos 2008-2017. Porém, o número de vagas ofertadas em 2017 foi 75,7% menor que em 2016;
- Desde o início da oferta de trabalho aos presos, o número de trabalhadores apresenta crescimento. Em 2005 foram contratados 639 e em 2018 chegou a 3.324, dos quais 2.031 (61,1%) eram remunerados; e
- Entre os meses de julho de 2017 e junho de 2018, foram abertos 1.866 novos PIAEs (Plano Individualizado de Acompanhamento ao Egresso), um para cada novo egresso, período em que foram realizados mais de 4.805 atendimentos no Escritório Social. O PIAE é o principal instrumento que possibilita o cadastramento e gestão dos serviços prestados pelo Escritório Social.

O resultado também aponta **recomendações** para ampliação e aprimoramento das ações em desenvolvimento com foco na reintegração de presos e egressos:

⁴⁶ Disponível em: <<http://www.ijsn.es.gov.br/artigos/5267-sumario-executivo-politica-de-reintegracao-do-presos-e-egresso>>.

- Desenvolvimento de sistema de informação capaz de integrar as informações das gerências da Sejus, especialmente da GET e da GRSC, no que tange os dados relativos ao ensino formal, qualificação profissional e trabalho dos presos e egressos;
- Integração dos dados entre a Sejus e demais órgãos públicos com interface à execução penal;
- Aprimoramento do diálogo entre Sejus e Sedu para intercâmbio de informações e alinhamento das políticas públicas da educação formal;
- Ampliação do quantitativo de profissionais da Sejus: Técnicos administrativos, inspetores penitenciários, psicólogos e assistentes sociais (psicossocial);
- Realização de seminários, palestras e discussões para todos os profissionais envolvidos na assistência educacional e nas atividades de inserção do preso no trabalho;
- Mapeamento e monitoramento dos recursos orçamentários reservados e utilizados especialmente para as atividades da GET e da GRSC;
- Destinação de recursos próprios (Sejus) para a oferta de cursos de qualificação profissional;
- Divulgação das políticas de reintegração para a sociedade em geral, por meio de portais de transparência e campanhas publicitárias;
- Implementação de ações para fomento e adesão dos órgãos públicos estaduais ao cumprimento do Decreto 4.251-R/2018 e, assim, inserir presos e egressos em 6% das vagas de trabalho originadas em contratos de obras e serviços;
- Ampliação e regulamentação dos projetos internos "Manutenção da Vida" e "Costurando o Futuro", bem como o desenvolvimento de novos programas para inserção de presos e egressos no trabalho;
- Implementação de uma avaliação de impacto das políticas e programas de reintegração para presos e egressos;
- Regulamentação do funcionamento do Escritório Social por meio de portaria, decreto, etc.; e
- Formalização das parcerias da Sejus com os demais órgãos envolvidos nas atividades de apoio ao egresso pelo Escritório Social.

SAÚDE

Rede Cuidar

O programa Rede Cuidar consiste em um novo modelo de cuidado à saúde, integrando a Atenção Primária à Saúde (APS), Atenção Ambulatorial Especializada (AAE) e Atenção Hospitalar em uma base regional para tornar o atendimento especializado mais próximo do cidadão, bem como prevenir ou diminuir o risco de incidência de doenças crônicas. Este modelo de atendimento é organizado em conjunto com as prefeituras das quatro regiões de saúde do Estado (Norte, Central, Metropolitana e Sul) e é formado por profissionais atuantes na APS e AAE. A Rede Cuidar tem como população potencial todos aqueles que são atendidos pelo SUS.

O resultado final esperado é a solução do desenho de monitoramento, com o escopo de visualizar se o objetivo do programa está sendo alcançado (melhora da saúde da população). Os indicadores disponíveis sobre as condições de saúde deverão ser apresentados em pirâmides, cujos níveis são os de risco de morbidade da população. As classificações de risco são ordenadas de cima para baixo, sendo o topo da pirâmide o mais alto (mortalidade) e a base o mais baixo (melhor condição de saúde).

O Sumário Executivo tem previsão de término em maio de 2019.

Considerando a importância da temática “políticas públicas”, a inserção do tema na legislação capixaba e a primeira experiência no monitoramento e avaliação de políticas públicas no Estado do Espírito Santo no exercício de 2018, **RECOMENDA-SE** ao Governo do Estado, como boa prática de gestão, nos termos do art. 329, § 7º, do Regimento Interno do TCEES (Resolução TC 261/2013), o fortalecimento da governança do Sistema de Monitoramento e de Avaliação de Políticas Públicas do Espírito Santo (SiMAPP).

II.7 MONITORAMENTO DAS DELIBERAÇÕES ANTERIORES

Considerando os termos da Resolução TC 278, de 4 de novembro de 2014, o relatório técnico 235/2019 **certificou a finalização do monitoramento das deliberações seguintes, constantes do Parecer Prévio TC 66/2017 (Contas 2016), após a**

apreciação do Recurso de Reconsideração pelo Parecer Prévio TC 121/2018 (Recurso de 2016), possibilitando a conclusão do monitoramento porque ou foram atendidas, ou perderam o objeto, ou foram reiteradas, ou são não monitoráveis, ou são recomendações que não obrigam: 3.1.1, 3.1.2, 3.1.6, 3.1.7, 3.2.1, 3.2.2, 3.3.1, 3.3.2, 3.4.1, 4.1.1, 4.2.1, 4.3, 4.4, 4.5, 4.7 e 4.8.

Ademais, considerando os termos da Resolução TC 278, de 4 de novembro de 2014, o relatório técnico 235/2019 **certificou a finalização do monitoramento das deliberações** seguintes, **constantes do Parecer Prévio TC 52/2018 – Plenário (Contas de 2017)**, possibilitando a conclusão do monitoramento porque ou foram atendidas, ou foram reiteradas: 1.2.5, 1.3.1, 1.3.2, 1.3.3, 1.3.4, 1.3.5, 1.3.6, 1.3.7, 1.3.8 e 1.7.

Além disso, **encampo** o que foi assinalado pelo relatório técnico 235/2019, **deixo para um momento posterior** o monitoramento das seguintes deliberações constantes do Parecer Prévio **TC 52/2018 – Plenário (Contas de 2017)**: **1.2.1 e 1.2.2** (monitorar na LOA 2020); **1.2.3** (monitorar em 2019); e **1.2.4**, após a apreciação pelo Plenário dos autos do **TC 1304/2019**.

E, ainda, conforme assinalado pelo relatório técnico 235/2019, **RECOMENDA-SE** ao Governo do Estado:

- por intermédio do IPAJM e da SEP, com base no § 1º do art. 40 da LC 282/2004 c/c o art. 1º, inciso I, da Lei 9.717/1998, que a partir da elaboração do próximo estudo atuarial do Fundo Financeiro, além da projeção consolidada já realizada pelo IPAJM, realize também a projeção, para os próximos 75 anos, do fluxo das receitas e despesas individualizadas por Poder e órgãos autônomos e que, no Balanço Atuarial do Fundo Financeiro, demonstre o valor da conta de “cobertura de insuficiências financeiras” de benefícios concedidos e a conceder, discriminada por Poder/Órgão, com vistas a dar instrumentos aos Poderes para planejar suas políticas de pessoal sem perder de vista os limites de pessoal exigidos pela LRF.
- por intermédio do IPAJM e da Secont, que apresente um plano de ação, com vistas à implementação efetiva de normas e procedimentos formais para a quantificação do impacto orçamentário-financeiro e atuarial dos aumentos

remuneratórios (art. 40 da Constituição Federal; art. 16, I e II, art. 17, §1º, art. 24, §1º, art. 69 da Lei de Responsabilidade Fiscal; art. 2º, 9º e 10 da Lei Complementar Estadual 312/2004)

- que o IPAJM apresente a esta Corte de Contas um plano de ação, com vistas à implementação efetiva de uma gestão atuarial, inclusive com estrutura administrativa própria, de forma a mitigar os riscos de uma gestão previdenciária com base em dados não consolidados, incompletos, inconsistentes e desatualizados, ocasionando uma mensuração e evidenciação inadequada do equilíbrio financeiro e atuarial, com fundamento no art. 40, caput, da Constituição Federal, art. 69 da Lei de Responsabilidade Fiscal, art. 1º, inciso I, da Lei Federal 9.717/98, artigos 57 e 58 da Lei Complementar Estadual 282/2004 e Portaria MF 464/2018.
- por intermédio da Secretaria de Planejamento e Orçamento e o IPAJM, que o registro orçamentário das aposentadorias concedidas até 16/12/1998 e das pensões decorrentes dessas aposentadorias não seja realizado na fonte de recursos vinculada, mas na fonte Tesouro, em atendimento ao parágrafo único do art. 8 da LRF.

III PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Ante o exposto, acompanhando o entendimento da área técnica cujos fundamentos adoto, independente transcrição integral, bem como anuindo com o posicionamento do Ministério Público Especial de Contas, **VOTO** no sentido de que o Colegiado aprove a seguinte minuta de Parecer Prévio que submeto à sua consideração.

Sérgio Manoel Nader Borges

Conselheiro relator

1. PARECER PRÉVIO

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 pelo relator, 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. Paulo César Hartung Gomes**, relativas ao **exercício de 2018**, 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.

1.2. Determinar ao Poder Executivo Estadual que divulgue amplamente, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, a prestação de contas relativa ao exercício financeiro em questão e o respectivo parecer prévio, na forma do art. 48 da LRF.

1.3. Recomendar, nos termos do art. 329, § 7º, do Regimento Interno do TCEES (Resolução TC 261/2013), aos seguintes órgãos para o cumprimento do exposto a seguir:

1.3.1. À Seger, à Secont e ao IPAJM, para que, em conjunto com o atuário, aprimorem o estudo de crescimento real das remunerações no Estado, de forma a demonstrar a validade sobre as escolhas das hipóteses financeiras e atuariais mais adequadas à massa de segurados, e que o estudo seja elaborado numa base temporal apropriada (mínimo de dez anos) para uma boa e adequada avaliação atuarial, com a atualização monetária dos salários ao longo dos anos, e que considere as peculiaridades das carreiras do Estado e o peso de cada uma nos resultados atuariais, além de outras informações necessárias de forma a refletir na mensuração do equilíbrio financeiro e atuarial do IPAJM para o próximo exercício (art. 40, *caput*, da Constituição Federal, art. 69 da Lei de Responsabilidade Fiscal, art. 1º, inciso I, da Lei Federal 9.717/98, artigos 57 e 58 da Lei Complementar Estadual 282/2004, Portaria MPS 403/2008 e o Princípio da Competência) (subseção 3.3.1 do Relatório Técnico 235/2019);

1.3.2. Ao IPAJM, que apresente a esta Corte de Contas um plano de ação com vistas à implementação efetiva de uma gestão atuarial, inclusive com estrutura administrativa própria, de forma a mitigar os riscos de uma gestão previdenciária com base em dados não consolidados, incompletos, inconsistentes e desatualizados, ocasionando uma mensuração e evidenciação inadequada do equilíbrio financeiro e atuarial, com

fundamento no art. 40, *caput*, da Constituição Federal, art. 69 da Lei de Responsabilidade Fiscal, art. 1º, inciso I da Lei 9.717/98, artigos 57 e 58 da Lei Complementar Estadual 282/2004 e Portaria MPS 403/2008 (subseção 3.3.1 do Relatório Técnico 235/2019);

1.3.3. Ao IPAJM e à Secretaria de Estado de Economia e Planejamento (SEP), com base no § 1º do art. 40 da LC 282/2004 c/c o art. 1º, inciso I, da Lei 9.717/1998, que a partir da elaboração do próximo estudo atuarial do Fundo Financeiro, além da projeção consolidada já realizada pelo IPAJM, realize também a projeção, para os próximos 75 anos, do fluxo das receitas e despesas individualizadas por Poder e órgãos autônomos e que, no Balanço Atuarial do Fundo Financeiro, demonstre o valor da conta de “cobertura de insuficiências financeiras” de benefícios concedidos e a conceder, discriminada por Poder/Órgão, com vistas a dar instrumentos aos Poderes para planejar suas políticas de pessoal sem perder de vista os limites de pessoal exigidos pela LRF (subseção 6.1 do Relatório Técnico 235/2019);

1.3.4. Ao IPAJM, juntamente com a Secont, que apresente a esta Corte de Contas um plano de ação, com vistas à implementação efetiva de normas e procedimentos formais para a quantificação do impacto orçamentário-financeiro e atuarial dos aumentos remuneratórios (art. 40 da Constituição Federal; art. 16, I e II, art. 17, §1º, art. 24, §1º, art. 69 da Lei de Responsabilidade Fiscal; art. 2º, 9º e 10 da Lei Complementar Estadual 312/2004) (subseção 6.1 do Relatório Técnico 235/2019);

1.3.5. À Secretaria de Estado de Economia e Planejamento (SEP) e ao IPAJM, que o registro orçamentário das aposentadorias concedidas até 16/12/1998 e das pensões decorrentes dessas aposentadorias não seja realizado na fonte de recursos vinculada, mas na fonte Tesouro, em atendimento ao parágrafo único do art. 8 da LRF (subseção 6.1 do Relatório Técnico 235/2019);

1.3.6. À Sefaz, que, no exercício de sua competência de órgão central do sistema de contabilidade estadual, em conformidade com os preceitos da NBC TSP Estrutura Conceitual (itens 3.10 a 3.16 e 5.6 a 5.13), e do MCASP (itens 2.1.1 e 2.1.2), adote os procedimentos necessários para normatizar os critérios de classificação para o reconhecimento e mensuração dos créditos a receber oriundos de financiamentos concedidos (Fundap), considerando os diferentes potenciais de recuperabilidade, a fim

de que os registros contábeis deste ativo e o correspondente ajuste para perdas espelhem a real possibilidade de recuperação econômico-financeira do crédito (subseção 4.2, II, do Relatório Técnico 235/2019);

1.3.7. À Sefaz, que, no exercício de sua competência de órgão central do sistema de contabilidade estadual, visando atender à Norma Brasileira de Contabilidade TSP 03, relativa às provisões e passivos contingentes:

1.3.7.1. Em conjunto com a Procuradoria Geral do Estado (PGE), providencie a elaboração de uma norma regulamentadora para a apuração periódica das informações acerca do montante atualizado de ações judiciais defendidas, que possam se converter em risco fiscal possível e provável e que passarão a constar do Anexo de Riscos Fiscais, segundo o art. 4º, § 3º, da LC 101/2000 (LRF), além das demonstrações contábeis do Estado (subseção 4.2, IV, do Relatório Técnico 235/2019); e

1.3.7.2. Adote, após atendida a medida anterior, as providências necessárias para o reconhecimento contábil dos passivos relativos às provisões e passivos contingentes, especialmente os denominados precatórios da trimestralidade, nas demonstrações contábeis do Estado do Espírito Santo dos exercícios seguintes (subseção 4.2, IV, do Relatório Técnico 235/2019);

1.3.8. À Sefaz, no exercício de sua competência de órgão central do sistema de contabilidade estadual, visando atender os preceitos da NBC TSP Estrutura Conceitual (itens 3.10 a 3.16 e 5.6 a 5.13), e do MCASP (itens 2.1.1 e 2.1.2), que, em conjunto com a Procuradoria Geral do Estado (PGE), normatize os critérios de classificação para o reconhecimento e mensuração dos créditos tributários, considerando os diferentes potenciais de recuperabilidade, a fim de que os registros contábeis no ativo e no ajuste para perdas espelhem a real possibilidade de recuperação econômico-financeira do crédito (subseção 4.2, V, do Relatório Técnico 235/2019);

1.3.9. À Sefaz, que, no exercício de sua competência de órgão central do sistema de contabilidade estadual, adote os procedimentos necessários para o reconhecimento e evidenciação dos créditos oriundos de receitas tributárias (ICMS), por competência, em

observância ao disposto no item 1 do Anexo Único da IN TC 36/2016 (subseção 4.2, VII, a, do Relatório Técnico 235/2019);

1.3.10. À Sefaz, que, no exercício de sua competência de órgão central do sistema de contabilidade estadual, adote os procedimentos necessários para o reconhecimento e evidenciação dos créditos oriundos de transferências intergovernamentais, em observância ao disposto no item 3 do Anexo Único da IN TC 36/2016 (subseção 4.2, VII, b, do Relatório Técnico 235/2019).

1.3.11. À Sefaz, que, no exercício de sua competência de órgão central do sistema de contabilidade estadual, prossiga na adoção dos procedimentos de controles internos para assegurar que as apropriações por competência de férias sejam contabilizadas em observância ao disposto no item 11 do Anexo Único da IN TC 36/2016 (subseção 4.2, VII, c, do Relatório Técnico 235/2019).

1.3.12. À Seger, que, em conjunto com a Sesa e a Sefaz, prossiga na adoção das medidas necessárias para reconhecer a depreciação dos bens imóveis, conforme disposto no item 7.3 da Parte II do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, e no item 7 do Anexo Único da IN TC 36/2016 (subseção 4.2, VIII, do Relatório Técnico 235/2019).

1.3.13. Ao Governo do Estado, que promova o fortalecimento da governança do Sistema de Monitoramento e de Avaliação de Políticas Públicas do Espírito Santo (SiMAPP) (subseção 5.3.3 do Relatório Técnico 235/2019).

1.4. Certificar, nos termos da Resolução TC 278, de 4 de novembro de 2014, **a finalização dos seguintes monitoramentos:**

1.4.1. Das deliberações constantes do Parecer Prévio TC 66/2017 (Contas 2016), que restaram após a apreciação do Recurso de Reconsideração pelo Parecer Prévio TC 121/2018 (Recurso de 2016), possibilitando a conclusão do monitoramento porque ou foram atendidas, ou perderam o objeto, ou foram reiteradas, ou são não monitoráveis, ou são recomendações que não obrigam: 3.1.1, 3.1.2, 3.1.6, 3.1.7, 3.2.1, 3.2.2, 3.3.1, 3.3.2, 3.4.1, 4.1.1, 4.2.1, 4.3, 4.4, 4.5, 4.7 e 4.8 (subseção 6.3 do Relatório Técnico 235/2019).

1.4.2. Das deliberações a seguir, constantes do Parecer Prévio TC 52/2018 – Plenário (Contas de 2017), possibilitando a conclusão do monitoramento porque ou foram atendidas, ou foram reiteradas: 1.2.5, 1.3.1, 1.3.2, 1.3.3, 1.3.4, 1.3.5, 1.3.6, 1.3.7, 1.3.8 e 1.7 (subseção 6.3 do Relatório Técnico 235/2019).

1.4.3. Da deliberação 1.2.1, constante do Acórdão TC 1502/2017 (Processo TC 576/2016), relativo à Prestação de Contas da empresa Comdusa S/A (em liquidação), por ter sido cumprida (Processo TC 6226/2018, apenso, Relatório de Auditoria 37/2019, subseção 4).

1.5. Monitorar, em um momento posterior, as deliberações seguintes, constantes do Parecer Prévio TC 52/2018 – Plenário (Contas de 2017): 1.2.1 e 1.2.2, monitorar na LOA 2020; 1.2.3, monitorar em 2019; 1.2.4, após a apreciação pelo Plenário dos autos do TC 1304/2019 (subseção 6.3 do Relatório Técnico 235/2019).

1.6. Arquivar os autos após os trâmites legais.

2. Unânime.

3. Data da Sessão: 09/07/2019 – 2ª Sessão Especial do Plenário.

4. Especificação do quórum:

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

CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO

Presidente

CONSELHEIRO SÉRGIO MANOEL NADER BORGES

Relator

CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN

CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO

CONSELHEIRO LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA

Fui presente:

LUCIANO VIEIRA

Procurador-geral do Ministério Público de Contas

ODILSON SOUZA BARBOSA JUNIOR

Secretário-geral das sessões