



Parecer Prévio 00072/2020-1 - Plenário

Processos: 03333/2020-1, 12819/2019-9

Classificação: Prestação de Contas Anual de Governador

Exercício: 2019

UG: ES - Governo do Estado do Espírito Santo

Relator: Rodrigo Coelho do Carmo

Interessado: ERICK CABRAL MUSSO

Responsável: JOSE RENATO CASAGRANDE

PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DO GOVERNADOR DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO – EXERCÍCIO DE 2019 – GOVERNANÇA PÚBLICA - ACCOUNTABILITY – COMPLIANCE - INTEGRIDADE INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO – PPA – PROGRAMA DE GOVERNO - GOVERNANÇA ELEITORAL – CONFORMIDADES - GESTÃO ORÇAMENTÁRIA - GESTÃO FISCAL - LIMITES CONSTITUCIONAIS - AUDITORIA FINANCEIRA - SUSTENTABILIDADE FISCAL - RECEITA CORRENTE LÍQUIDA GERENCIAL - POLÍTICA PREVIDENCIÁRIA ESTADUAL - POLÍTICA PÚBLICA DA EDUCAÇÃO ESTADUAL – REGIME DE COLABORAÇÃO - EFETIVIDADE DA GESTÃO ESTADUAL - PARECER PRÉVIO PELA APROVAÇÃO – DETERMINAR – RECOMENDAR – CERTIFICAR – MONITORAR – ARQUIVAR.

O CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO:

I. RELATÓRIO

Trata-se de **Prestação de Contas Anual do Governo do Estado do Espírito Santo**, sob responsabilidade do senhor **José Renato Casagrande**, relativa ao exercício de **2019**, em decorrência da competência do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo de exercer o controle externo das contas do Chefe do Executivo estadual, conforme preceitua o art. 71, inciso I,¹ e art. 75² da Constituição Federal art. 71, inciso I³, da Constituição Estadual; art. 1º, inciso II⁴, da Lei Complementar Estadual nº 621/2012; e art. 1º, inciso II⁵, da Resolução TC 261/2013 - RITCEES).

A relatoria das Contas do Governador do exercício de 2019 me foi designada por meio da Decisão Plenária TC 1, de 29 de janeiro de 2019, publicada no Diário Oficial Eletrônico deste Tribunal em 30 de janeiro de 2019.

Para a presente análise, esta Corte utilizou-se dos seguintes instrumentos de Fiscalização acessórios: **TC 3296/2019** e **TC 15509/2019** (Acompanhamento da Gestão Fiscal); **TC 10117/2019** (Levantamento do orçamento da educação); **TC 12819/2019** (Auditoria Financeira do Balanço Geral do Estado); **TC 3330/2019** (Levantamento da política de educação); **TC 298/2020** (Levantamento do IEGE); **TC 805/2020** (Acompanhamento da previdência estadual); **TC 9131/2019** (Monitoramento das deliberações da gestão fiscal); **TC 806/2020** (Monitoramento das deliberações previdenciárias).

As contas prestadas pelo Governador à Assembleia Legislativa foram encaminhadas a este Tribunal em 19/6/2020, e complementadas em 26/6/2020, cumprindo os requisitos legais e regulamentares relativos à sua formalização (art. 106, *caput*, do RITCEES), conforme Análise Inicial de Conformidade 42/2020, constante nestes autos (evento 45).

¹ **Art. 71.** O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;

² **Art. 75.** As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.

Parágrafo único. As Constituições estaduais disporão sobre os Tribunais de Contas respectivos, que serão integrados por sete Conselheiros

³ **Art. 71.** O controle externo, a cargo da Assembleia Legislativa ou da Câmara Municipal, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado ao qual compete:

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

⁴ **Art. 1º** Ao Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, órgão de controle externo do Estado e dos Municípios, nos termos da Constituição Federal e Estadual e na forma estabelecida nesta Lei Complementar, compete:

(...)

II - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado, com a emissão de parecer prévio no prazo de sessenta dias a contar do seu recebimento;

⁵ **Art. 1º** Ao Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, órgão de controle externo do Estado e dos Municípios, nos termos da Constituição Federal e da Constituição Estadual e na forma estabelecida na sua Lei Orgânica, compete:

(...)

II - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado, com a emissão de parecer prévio no prazo de sessenta dias a contar do seu recebimento;

As contas abrangeram a totalidade do exercício financeiro de 2019 (art. 105, §1º, do RITCEES) e consistem no Balanço Geral do Estado e nos documentos e informações exigidos em ato normativo desta Corte (art. 105, §3º, do RITCEES), notadamente a Instrução Normativa TC 43/2017.

A equipe de auditoria verificou a macrogestão governamental do Estado, focando a gestão orçamentária, patrimonial, financeira e fiscal do Estado, a observância às normas constitucionais, legais e regulamentares na execução do orçamento, a gestão previdenciária, o Balanço Geral do Estado e a atuação governamental.

Vale observar 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.

Os trabalhos técnicos abrangeram: 1) o esboço do contexto econômico, orçamentário e financeiro em 2019; 2) a avaliação da legalidade da gestão fiscal e orçamentária; 3) a verificação 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 31/12/2019; 4) a avaliação da ação governamental por meio da política pública da educação, do índice de efetividade da gestão estadual, da política previdenciária estadual, e dos riscos envolvidos; 5) o monitoramento das deliberações dos Pareceres Prévios anteriores.

O conteúdo do **Relatório Técnico 00048/2020-7** está disposto em seis seções, além da introdução, conforme elencado a seguir:

O conteúdo deste relatório está disposto em seis seções, além desta introdução: a seção um apresenta a conjuntura econômica que prevaleceu no ano de 2019, bem como as principais variáveis das finanças públicas capixabas que impactaram a gestão financeira e orçamentária do Estado.

A seção dois evidencia a atuação do Governo do Estado, no exercício de 2019, 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, sob o prisma da legalidade.

A seção três registra o embasamento para a opinião sobre o Balanço Geral do Estado (BGE) no exercício de 2019. 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 31/12/2019.

A quarta seção enfoca a atuação do Governo sob quatro temas específicos: a política pública da educação; o Índice de Efetividade da Gestão Estadual (IEGE); a política previdenciária estadual; e a análise de riscos (seção inovadora nas contas do governador).

A quinta seção apresenta o resultado do monitoramento das providências adotadas pelo governo em atendimento às recomendações e determinações exaradas nas contas do governador remanescentes do exercício de 2017 e nas contas do governador de 2018.

Por fim, a seção seis faz 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 e determinações para o exato cumprimento da lei.

Ao final, os signatários do **Relatório Técnico 00048/2020-7** sugeriram a emissão de parecer prévio pela **aprovação** da prestação de contas do governador do Estado do Espírito Santo, senhor **José Renato Casagrande**, relativas ao exercício de 2018 e a emissão de recomendações, conforme se verifica na **PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO** disposta adiante:

6.1 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. José Renato Casagrande, relativas ao exercício de 2019, 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.

6.2 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:

6.2.1 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), prossiga na adoção dos procedimentos necessários para normatizar os critérios de classificação para o reconhecimento e mensuração dos créditos a receber oriundos de financiamentos concedidos do Fundap, e dos créditos tributários, em especial os inscritos em dívida ativa, considerando os diferentes potenciais de recuperabilidade, a fim de que os registros contábeis desses ativos e o correspondente ajuste para perdas espelhem a real possibilidade de recuperação econômico-financeira dos créditos (subseção 3.2, I).

6.2.2 Visando atender à Norma Brasileira de Contabilidade TSP 03, relativa às provisões e passivos contingentes, e considerando que os denominados "Pecatórios da Trimestralidade" mediante os critérios constantes na Portaria PGE 016-R/2019 receberam a classificação como de "risco provável de perda", que a Sefaz envie esforços no sentido de determinar um intervalo de possíveis resultados e, desse modo, possa realizar a estimativa acerca do valor da obrigação que seja suficientemente confiável para uso no reconhecimento contábil da provisão dos denominados "precatórios da trimestralidade", nas demonstrações contábeis do Estado do Espírito Santo dos exercícios seguintes (subseção 3.2, IV).

6.2.3 Que a Sefaz, no exercício de sua competência de órgão central do sistema de contabilidade Estadual, prossiga na adoção dos procedimentos necessários para o reconhecimento e evidenciação dos créditos por competência, em observância ao disposto no item 1 e 3 do Anexo Único da IN TC 36/2016 (subseção 3.2, V).

6.2.4 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 (subseção 3.2, VI).

6.2.5 À SEP e ao IPAJM, no prazo a ser definido pelo Relator, para 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 5.2).

6.2.6 Aos órgãos e Poderes, a que se refere o art. 20, II e §2º da LRF, que considerem em sua gestão fiscal e de pessoal, principalmente quanto ao impacto no Anexo I do Relatório de Gestão Fiscal relativo às despesas com pessoal, o montante dos rendimentos financeiros do Fundo Previdenciário sujeito a posterior alteração do registro orçamentário, tendo em vista as motivações presentes no item 4.6 do Relatório de Monitoramento 25/2020 (Processo TC 806/2020) e com fundamento no art. 1º, § 1º da LRF (subseção 5.2).

6.3 Que seja DETERMINADO, nos termos do art. 1º, inciso XVI, da Lei Complementar Estadual 621, de 8 de março de 2012, c/c o art. 329, § 7º, do Regimento Interno do TCEES (Resolução TC 261, de 4 de junho de 2013):

6.3.1 Ao IPAJM, que cumpra o § 1º do art. 4º da Instrução Normativa SPREV 9/2018, quanto às novas exigências relacionadas ao Relatório de Análise de Hipóteses, contemplando o estudo técnico de aderência, a ser monitorada no prazo a ser definido pelo Relator (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 MF 464/2018, e Instrução Normativa SPREV 9/2018) (subseção 5.2).

6.3.2 Ao IPAJM, que apresente a esta Corte de Contas, no prazo a ser definido pelo Relator, um plano de ação, com vistas à implementação efetiva de uma gestão atuarial, inclusive com a contratação de um servidor com formação em atuária, 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, Portaria MF 464/2018, e Instrução Normativa SPREV 9/2018 (subseção 5.2).

6.3.3 Ao IPAJM e à SEP, que na próxima avaliação 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 (§ 1º do art. 40 da LC 282/2004 c/c o art. 1º, inciso I, da Lei 9.717/1998; arts. 10º e 59 da Portaria 464/2018) (subseção 5.2).

6.3.4 À Seger, à SEP e ao IPAJM, sob a supervisão da Secont, que apresente a esta Corte de Contas, no prazo a ser definido pelo Relator, as 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 5.2).

6.3.5 Ao IPAJM e à Sefaz, no prazo a ser definido pelo Relator, que somente efetuem o registro da receita orçamentária das variações nas contas dos investimentos quando da sua

efetiva realização, nos termos do MCASP, IPC 14 e do Parecer Consulta TC 5/2015 – P (subseção 5.2).

6.3.6 À Sefaz, que, enquanto não sanada a determinação 6.1.5 e a partir do prazo a ser definido pelo Relator, passe a incluir em notas explicativas, nos Anexos dos Relatórios de Gestão Fiscal e dos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária que contemplem os valores ou dados da RCL, e ainda nas demonstrações contábeis, que parte considerável dos rendimentos financeiros do fundo previdenciário pode estar sujeita a mudança de registro contábil, tendo em vista não se tratar de receitas orçamentárias, esclarecendo o usuário da informação, com fundamento no art. 1º, § 1º da LRF (subseção 5.2).

6.3.7 À Sefaz, a partir do prazo a ser definido pelo Relator, que passe a notificar mensalmente, com fundamento no art. 1º, § 1º da LRF, os órgãos autônomos e Poderes do Estado quanto ao montante dos rendimentos financeiros do Fundo Previdenciário dos últimos doze meses, esclarecendo sobre a impossibilidade concreta do IPAJM de efetuar o registro orçamentário destes rendimentos financeiros conforme à legislação aplicável; e sobre o correspondente impacto na RCL (subseção 5.2).

6.4 Dar ciência aos responsáveis que o não atendimento no prazo fixado e a reincidência no descumprimento das determinações os sujeitam a multa, nos termos do artigo 389, incisos IV e VII, e § 1º, do Regimento Interno desta Corte (Resolução TC 261/2013) c/c artigo 135, incisos IV e VII, e §4º da LC Estadual 621/2012.

6.5 Considerar cumpridas, nos termos da Resolução TC 278, de 4 de novembro de 2014, as deliberações seguintes, constantes do Parecer Prévio TC 66/2019 – Plenário (Contas 2018), possibilitando a finalização do monitoramento: 1.2, 1.3.7.1 e 1.3.12 (subseção 5.2).

6.6 Considerar não monitorável a deliberação 1.3.13 do Parecer Prévio TC 66/2019 – Plenário (contas de 2018), nos termos do artigo 2º, §1º, da Resolução TC nº 278, de 4 de novembro de 2014 (subseção 5.2).

6.7 Considerar finalizadas as deliberações seguintes, constantes do Parecer Prévio TC 66/2019 – Plenário (Processo TC 8298/2019), apesar de não cumpridas, ou cumpridas parcialmente, por serem recomendações que não obrigam o gestor e por terem gerado novos encaminhamentos: 1.3.1, 1.3.2, 1.3.3, 1.3.4, 1.3.5, 1.3.6, 1.3.7.2, 1.3.8, 1.3.9, 1.3.10 e 1.3.11 (subseção 5.2).

6.8 Deixar para um momento posterior o monitoramento das seguintes deliberações constantes do Parecer Prévio TC 52/2018 – Plenário (Contas de 2017): 1.2.3 (monitorar no exercício 2020) e 1.2.4 (após a apreciação pelo Plenário dos autos do TC 1304/2019) (subseção 5.2).

Seguindo o trâmite regimental, os autos foram submetidos ao crivo do **Ministério Público de Contas** que anuiu ao entendimento do Núcleo de Controle Externo de Avaliação e Tendências de Risco – NATR, conforme consta do **Parecer do Ministério Público de Contas 02154/2020-9**, da lavra do procurador-geral, Luis Henrique Anastácio Da Silva, com os acréscimos de expedições de recomendações, nos termos a seguir:

Nesse contexto, a par da questão posta, para não incorrer em repetições desnecessárias, o Ministério Público de Contas manifesta-se de acordo com a proposição da área técnica constante no Relatório Técnico 00048/2020-7 da prestação de contas sub examine, pugnando que seja emitido **PARECER PRÉVIO** recomendando-se ao Legislativo Estadual a **APROVAÇÃO DAS CONTAS** do Governador do Estado do Espírito Santo,

relativas ao exercício de 2019, sob a responsabilidade de JOSÉ RENATO CASAGRANDE, 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, sem prejuízo de que sejam expedidas as recomendações sugeridas pelo Núcleo de Controle Externo de Avaliação e Tendências de Risco – NATR – às fls. 345/349, bem como seja determinado 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 Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n. 101/2000).

Ademais, requer o parquet de contas sejam expedidas as seguintes recomendações ao Poder Executivo Estadual, a serem observadas na Prestação de Contas do exercício de 2020:

1. Considerando que é provável o julgamento pela procedência da ADI 5691/ES, obrigando, portanto, o Poder Executivo Estadual a adotar novo procedimento para garantir a aplicação do mínimo de 25% da receita resultante de impostos em manutenção e desenvolvimento do ensino na forma do art. 212 da Constituição da República, excluindo-se os gastos com inativos da apuração do limite, PROMOVA estudos quanto aos impactos da possível decisão, contemplando as soluções a serem adotadas ao caso, bem como REALIZE os registros contábeis considerando as Normas de Contabilidade aplicadas ao Setor Público, inclusive DIVULGANDO tudo em notas explicativas;

2. INDIQUE, no Demonstrativo do Anexo de Metas Fiscais da LDO, as medidas de compensação para cada renúncia de receita, critérios transparentes e consistentes estabelecidos para apuração da estimativa das renúncias de receitas e para apuração das respectivas medidas de compensação;

3. ADEQUE os registros contábeis da renúncia de receita decorrentes da concessão ou ampliação de incentivos ou benefícios de natureza tributária às Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público e às orientações e manuais da Secretaria do Tesouro Nacional. Por derradeiro, com fulcro no inciso III do art. 41 da Lei n. 8.625/19936, bem como no parágrafo único do art. 53 da LC n. 621/20127, reserva-se, ainda, este Parquet ao direito de manifestar-se oralmente em sessão de julgamento.

Em observância às disposições regimentais e com vistas a promover a ampla e irrestrita publicidade e transparência dos atos concernentes à análise das Contas do Governador, o Relatório Técnico nº 48/2020 foi levado ao conhecimento e análise dos eminentes Pares.

Encerrada a fase instrutória, os autos vieram a este Gabinete para prolação de Voto. **É o relatório.**

II. **FUNDAMENTAÇÃO**

Consoante já consignado, trata-se de **Prestação de Contas Anual do Governo do Estado do Espírito Santo**, sob responsabilidade do senhor **José Renato Casagrande**, relativa ao exercício de **2019**, em decorrência da competência do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo de exercer o **controle externo das**

contas do Chefe do Executivo estadual, conforme preceitua o art. 71, inciso I, ⁶e art. 75⁷ da Constituição Federal art. 71, inciso I⁸, da Constituição Estadual; art. 1º, inciso II⁹, da Lei Complementar Estadual nº 621/2012; e art. 1º, inciso II¹⁰, da Resolução TC 261/2013 - RITCEES).

II.1 DO CONTROLE EXTERNO

Preliminarmente insta consignar que as considerações aqui expostas somam-se ao meu posicionamento assentado nos autos do TC 3296/2019, bem como visam apresentar uma visão sistêmica do controle externo, da atuação dos Tribunais de Contas, e ainda tratar das definições para análises das prestações de contas realizadas no âmbito desta Corte, com enfoque nas contas de governo – objeto dos presentes autos.

Pois bem. O controle externo emana da manifestação direta da separação dos poderes, o qual tem dimensão constitucional. A Carta da República de 1988 (CFRB) estabelece, nos estritos termos de seu artigo 71¹¹, que o Controle Externo é exercido pelo Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas da União.

⁶ **Art. 71.** O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;

⁷ **Art. 75.** As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.

Parágrafo único. As Constituições estaduais disporão sobre os Tribunais de Contas respectivos, que serão integrados por sete Conselheiro

⁸ **Art. 71.** O controle externo, a cargo da Assembleia Legislativa ou da Câmara Municipal, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado ao qual compete:

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

⁹ **Art. 1º** Ao Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, órgão de controle externo do Estado e dos Municípios, nos termos da Constituição Federal e Estadual e na forma estabelecida nesta Lei Complementar, compete:

(...)

II - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado, com a emissão de parecer prévio no prazo de sessenta dias a contar do seu recebimento;

¹⁰ **Art. 1º** Ao Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, órgão de controle externo do Estado e dos Municípios, nos termos da Constituição Federal e da Constituição Estadual e na forma estabelecida na sua Lei Orgânica, compete:

(...)

II - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado, com a emissão de parecer prévio no prazo de sessenta dias a contar do seu recebimento;

¹¹ **Art. 71.** O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;

Em observância ao Princípio Constitucional da Simetria, do qual se depreende a existência de relação simétrica entre os institutos jurídicos da Constituição Federal e as Constituições dos Estados-Membros, aplicam-se, com as devidas adequações, as competências delegadas ao Tribunal de Contas da União às Cortes de Contas estaduais e municipais.

Desta feita, a Constituição do Estado do Espírito Santo, de 5 de outubro de 1989, define, em seu artigo 71, inciso I, que **competete 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.**

Atualmente, após passados mais de 30 anos da promulgação da Carta Constitucional, a sociedade revela-se cada vez mais participativa e exigente no que se refere à atuação dos agentes públicos. Nesse contexto, as funções desempenhadas pelos Tribunal de Contas ganham, ainda, mais importância e relevo.

Aprofundando na doutrina acerca das conceituações sobre o controle externo encontra-se a posição do renomado administrativista José dos Santos Carvalho Filho, que merece destaque. Para ele, a função do controle tem intrínseca relação com o instituto da garantia jurídica. De fato, embora caiba à Administração a tarefa de gerir o interesse coletivo, não é ela livre para fazê-lo. Deve atuar em conformidade com os padrões fixados na lei, e buscar a toda força, o interesse da coletividade.¹² Assim Complementa o professor:

...sendo assim, os mecanismos de controle vão assegurar a garantia dos administrados da própria administração no sentido de ver alcançados esses objetivos e não serem vulnerados direitos subjetivos dos indivíduos nem as diretrizes da administração. Esse é que constitui seu objetivo. É exatamente por meio do controle que os administrados e administração

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

(...)
¹² CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo, 21ª edição. Rio de Janeiro: ed. Lumen, 2009, p.894.

podem aferir a legitimidade ou a conveniência das condutas administrativas, e por essa razão, essa possibilidade espelha, sem menor dúvida, uma garantia para ambos.

No que se refere à sua natureza jurídica, o Decreto-Lei Federal nº 200/1967 consagrou o Controle à categoria de princípio fundamental da Administração Pública, juntamente com os princípios do planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competência.

Hely Lopes Meirelles apresenta uma conceituação abrangente acerca do tema, porém concisa, no sentido de que “*controle, em tema de Administração Pública, é a faculdade de vigilância, orientação e correção que um Poder, ou órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional do outro*”.¹³

Assim, depreende-se das conceituações legais e doutrinárias que as atividades de controle têm como propósito, dentre outros, o de garantir que a administração pública atue em conformidade com a lei e com os princípios explícitos e implícitos na Constituição Federal, dentre eles o da Legalidade, Moralidade, Finalidade Pública, Motivação, Impessoalidade, Publicidade, Transparência e Eficiência; e obedeça aos Princípios da Supremacia do Interesse Público sobre o Privado e da Indisponibilidade do Interesse Público.

Desta feita, cabe aos Tribunais de Contas a honrosa missão de contribuir para o aprimoramento do desempenho da Administração Pública em benefício da sociedade, por meio do exercício, imparcial, de suas funções legais e institucionais.

II.1.1 Da Importância do Controle Externo na Busca por Resultados

Diante de uma realidade social cada vez mais inquietante e de uma sociedade progressivamente heterogênea, o grande desafio da administração pública - que em seu contexto apresenta problemas complexos, transversais, incertos e estruturantes (*os wicked problems*) - é atender a necessidade de uma população atuante e propositora, que está engajada na participação da gestão.

¹³ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro, 34ª Edição, p. 672

Para estruturar a oferta de políticas públicas e criar sintonia com as necessidades da população, o equilíbrio fiscal tem um papel fundamental. A busca pelo incremento das receitas próprias, em que a redução das despesas de custeio e a busca de espaço para investimentos é um caminho para melhoria na prestação de serviços.

Diante desse cenário, tem-se nos Tribunais de Contas instrumentos fundamentais para garantir o equilíbrio fiscal, instrumentos estes, determinantes para a realização e o bom desempenho de políticas públicas que contribuam para a coesão social, sem a qual não há estabilidade.

II.2 DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Os Tribunais de Contas são órgãos de extração constitucional. A primeira Constituição Republicana, de 1891, por anterior inspiração de Rui Barbosa, institucionalizou o Tribunal de Contas no Brasil (art. 89¹⁴). As Constituições de 1934, 1937, 1946 e 1967 reduziram e ampliaram funções da Corte da União, tais como o julgamento da legalidade de concessões de aposentadorias, reformas e pensões e a apresentação de parecer prévio sobre as contas do Presidente da República ao Congresso Nacional. A Carta de 1988, assim como as anteriores, manteve os órgãos de controle externo na República Brasileira.

O Ministro aposentado do Supremo Tribunal Federal, Carlos Ayres Britto, que também fora Procurador do Tribunal de Contas do Estado de Sergipe (1978-1990), se posicionou de maneira muito apropriada acerca do regime jurídico das Cortes de Contas:

As Casas de Contas se constituem em tribunais de tomo político e administrativo a um só tempo Político, nos termos da Constituição; administrativo, nos termos da lei. Tal como se dá com a natureza jurídica de toda pessoa estatal federada, nesta precisa dicção constitucional: “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos nos termos desta Constituição. E salta à razão que se os Tribunais de Contas não ostentassem dimensão política não ficariam habilitados a julgar as contas dos administradores e fiscalizar as unidades administrativas de qualquer dos três Poderes estatais, nos termos da regra

¹⁴ Art 89. É instituído um Tribunal de Contas para liquidar as contas da receita e despesa e verificar a sua legalidade, antes de serem prestadas ao Congresso. Os membros deste Tribunal serão nomeados pelo Presidente da República com aprovação do Senado, e somente perderão os seus lugares por sentença.

insculpida no inciso IV do art. 71 da Carta de Outubro (salvante as contas anualmente prestadas pelo Chefe do Poder Executivo). Sequer receberiam o nome de “Tribunais” e nunca teriam em órgãos e agentes judiciários de proa o seu referencial organizativo-operacional. Muito menos se dotariam de um Ministério Público próprio ou especial”.

Marçal Justen Filho¹⁵ defende que a Lei Maior, interpretada sistematicamente, afirma a independência do Tribunal de Contas, cujas estruturas organizacionais são autônomas e dotadas de funções inconfundíveis, tudo o que caracteriza a existência de um “poder”:

É relevante assinalar que a CF/88 instituiu outras duas estruturas orgânicas, com características jurídicas inerentes à condição de Poder. O Tribunal de Contas e o Ministério Público são titulares de competências próprias impresumíveis e foram instituídos com autonomia em face dos demais poderes. É irrelevante que a Constituição tenha mantido o Ministério Público como integrante do Poder Executivo e o Tribunal de Contas como órgão auxiliar do Poder Legislativo. Ambos são dotados de funções próprias, inconfundíveis e privativas. As atribuições do Ministério Público e do Tribunal de Contas não podem ser exercitadas senão por eles próprios. Mais ainda, ambas as instituições têm estrutura organizacional própria e autônoma, e seus exercentes são dotados de garantias destinadas a assegurar seu funcionamento independente e o controle sobre outros poderes. Enfim, são estruturas organizacionais autônomas a que correspondem funções inconfundíveis. Tudo o que caracteriza a existência de um “poder” está presente na disciplina constitucional do Ministério Público e do Tribunal de Contas. Só não têm a denominação formal de Poder.

Ademais, dada a relevância do papel institucional desempenhado pelas Casas de Contas, o precitado Ministro enfatiza que os Tribunais não são órgãos de controle de cunho meramente administrativo, são órgãos cujo regime jurídico é centralmente constitucional e estruturado pelo legislador constituinte:¹⁶

A natureza político-administrativa dos Tribunais de Contas

7.1 Por outro aspecto, ajunte-se que nenhum Tribunal de Contas é tribunal singelamente administrativo (ao contrário do que se tem afirmado, amiudadamente). Não pode ser um tribunal tão-somente administrativo um órgão cujo regime jurídico é centralmente constitucional. É dizer: os Tribunais de Contas têm quase todo o seu arcabouço normativo montado pelo próprio Poder Constituinte. Assim no plano da sua função, como respeitadamente às suas competências e atribuições e ainda quanto ao regime jurídico dos agentes que o formam.

¹⁵ JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo. 8 ed. rev. e atual. ed. Forum, 2012, p.92

¹⁶ Disponível em: O Regime Constitucional dos Tribunais de Contas. Disponível em: <https://www.editoraforum.com.br/noticias/o-regime-constitucional-dos-tribunais-de-contas-ayres-britto/>. Acesso em: 29/07/2019

7.2 Com efeito, o recorte jurídico-positivo das Casas de Contas é nuclearmente feito nas pranchetas da Constituição. Foi o legislador de primeiríssimo escalão quem estruturou e funcionalizou todos eles (os Tribunais de Contas), prescindindo das achegas da lei menor. É só abrir os olhos sobre os 6 artigos e os 40 dispositivos que a Lei das Leis reservou às Cortes de Contas (para citar apenas a seção de nº IX do capítulo atinente ao Poder Legislativo) para se perceber que somente em uma oportunidade é que existe menção à lei infraconstitucional. Menção que é feita em matéria de aplicação de sanções (inciso VIII do art. 71), porque, em tudo o mais, o Código Supremo fez questão de semear no campo da eficácia plena e da aplicabilidade imediata.

7.3 Ora, como afirma o jurista português José Joaquim Gomes Canotilho, “a Constituição é o estatuto jurídico do fenômeno político”. E é claro que o fenômeno político, nesta formulação conceitual, está a se referir à política enquanto atividade de máxima abrangência coletiva. A que se reporta às relações dos órgãos de governo consigo mesmos e às relações travadas entre governantes e governados, que são as relações jurídicas primárias por excelência. E por que primárias por excelência, tais relações implicam o manejo de competências, atribuições, deveres e direitos que têm na Constituição Positiva a sua fonte primaz de normatização.

Nesse diapasão e avançando-se para análise do controle externo à luz do Princípio da Separação de Poderes, como instrumento de limitação do Poder e um dos pilares do Estado Democrático de Direito, destacam-se as palavras do Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo - TCESP, Dimas Ramalho:

Os Tribunais de Contas são sentinelas avançadas em defesa da democracia, postos para fiscalizar e controlar o gasto do dinheiro público. Se o recurso é público, deve haver, então, como exigência do princípio republicano, a prestação, para a sociedade, da maneira como ele foi utilizado.

Nesse sentido, avulta a importância do papel desempenhado pelas Casas de Contas na medida em que viabiliza, também, o exercício do controle social e, fomenta, por consequência, o fortalecimento do exercício da cidadania.

As Cortes de Contas atuam como elo entre o Estado e a Sociedade, seja por ser uma instituição à disposição da coletividade para o recebimento e apuração de denúncias e irregularidades, seja pelas criteriosas análises realizadas nos processos de prestações de contas dos gestores e governantes, gerando benefícios para a sociedade por meio do controle externo e do aperfeiçoamento da gestão dos recursos e gastos públicos.

II.2.1 Do Dever de Prestar Contas

A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, datada de 1789, é um documento que estipula quais direitos são universais. Culminante da Revolução Francesa, ela contém os direitos individuais e coletivos garantidos aos protegidos dos seres humanos.

Nela está previsto, em seu art. 15, *la Société a le droit de demander compte à tout Agent public de son administration*. O que significa dizer que a sociedade tem o direito de pedir contas a todo agente público pela sua administração.

Nesse contexto, tem-se que é dentre os direitos dos Cidadãos que as prestações de contas, por parte daqueles responsáveis pela gestão de bens, quantias e valores públicos se inserem, visto que são voltados aos verdadeiros titulares dos recursos e bens administrados e implicam na participação da sociedade na gestão da “coisa pública”.

Assim, pode-se concluir que o dever da prestação de contas é corolário da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão.

No Estado Brasileiro, dada a fundamental relevância do dever de prestação de contas dos agentes públicos, o legislador constituinte consagrou-o a princípio constitucional. Nos termos do art. 34, VII, alínea “d”, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB), estabelece que a não observância ao dever de prestar de contas pelos administradores públicos sujeitará os entes federados a possibilidade de sofrer intervenção da União Federal:

Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para:

(...)

VII - assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais:

- a) forma republicana, sistema representativo e regime democrático;
- b) direitos da pessoa humana;

- c) autonomia municipal;
- d) prestação de contas da administração pública, direta e indireta.

Ademais, o art. 70 da Carta Constitucional determina o dever prestação de contas a todo aquele que utilizar, arrecadar, guardar, gerenciar ou administrar dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

II.3 DA ANÁLISE DAS PRESTAÇÕES DE CONTAS ANUAIS DE GOVERNO

Certamente, o exame das Contas constitui uma das mais nobres, complexas e abrangentes tarefas atribuídas aos Tribunais de Contas.

A Carta da República, em seu art. 71, estabelece as competências das Cortes de Contas, dentre as quais destacam-se: a de apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante a emissão de parecer prévio (art. 71, I); o julgamento da prestação de contas de ordenadores de despesas e de irregularidades que resultem em perda, extravio ou outra forma de prejuízo ao erário (art. 71, II); a apreciação da legalidade dos atos de admissão de pessoal, concessão de aposentadoria, reformas e pensões (art. 71, III); inspeções e auditorias (art. 71, IV); fiscalização das contas das empresas cujo capital social a União (ou estados e municípios) participe (art. 71,V); fiscalização da aplicação dos recursos repassados pela União, ou pelos Estados, no caso dos Tribunais de Contas Estaduais, (art. 71, VI).

Nesse sentido, nos termos do precitado art. 71, o constituinte originário estabeleceu duas modalidades de análises das Prestações de Contas: *Contas de Governo* (art. 71, I da CF/88) e *Contas de Gestão* (art. 71, II da CF/88).

Nas *Contas de Governo* as funções dos Tribunais de Contas possuem natureza de tombo político. Suas atribuições consistem na apreciação das contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, Governador do Estado e pelos Prefeitos Municipais.

Os Tribunais de Contas, no prazo de até 60 (sessenta) dias do envio das prestações de contas dos respectivos Chefes do Poderes Executivos, emitirão o Parecer Prévio contendo uma análise macro da atuação governamental durante aquele exercício. Após, essa peça, de caráter técnico opinativo, será remetida à respectiva Casa Legislativa para subsidiar o julgamento a ser realizado por seus membros – os representantes diretos da população.

Conforme bem delineado pela Conselheira do Tribunal de Contas do Estado de Tocantins, Doris de Miranda Coutinho, e pela Professora de Direito Aline Sueli de Salles Santos¹⁷, nas contas de governo é analisada a distribuição de recursos entre os órgãos da Administração Pública:

As contas de governo referem-se à distribuição de recursos entre os órgãos da Administração Pública. Nesse sentido, o teor é de natureza política, dado que expressa o cumprimento, ou não, das disposições orçamentárias aprovadas pelo Poder Legislativo (PPA, LDO e, sobretudo, LOA). Nesse sentido, trata-se de atos políticos de planejamento, organização, direção e controle de políticas públicas, em um contexto macro. De maneira sucinta, é um relatório acompanhado do Balanço Geral e das demonstrações contábeis, relatórios de gestão e dos demonstrativos da LRF ante as metas previstas nos instrumentos de planejamento orçamentário. Não é sem razão, pois, que seu exercício se restringe ao chefe do Poder Executivo.

No que se referem às *Contas de Gestão* (art. 71, II da CF/88) as Cortes atuam com objetivo de realizar o julgamento das contas prestadas pelos administradores e demais responsáveis pela ordenação das despesas públicas. Os atos analisados possuem repercussão no erário. Nos casos das Contas de Gestão, via de regra, o Chefe do Poder Executivo delega formalmente competência aos gestores dos órgãos/entidades para gerir os respectivos orçamentos.

Nessa conjuntura, relevante também reverberar o entendimento do Ministro Substituto do Tribunal de Contas da União - TCU, Weder de Oliveira, no trabalho intitulado “*Uma nova perspectiva sobre a apreciação das contas anuais do Presidente*”

¹⁷ SANTOS, Aline Sueli de Salles; COUTINHO, Doris de Miranda. O papel do Tribunal de Contas frente à accountability . Revista de Direito Administrativo e Constitucional - A&C, ano 23, n. 72, p. página inicial-página final, abr./ jun. 2018. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/periodico/123/21662/68023>. Acesso em: 16 jan. 2020.

da República pelo Congresso Nacional mediante parecer prévio do Tribunal de Contas da União”.¹⁸

O ministro aborda, dentre outros, os aspectos centrais que devem nortear as análises das Contas de Governo, bem como evidencia o fato de não haver investigação ou perquirição da responsabilidade pessoal do Presidente da República pelas irregularidades constatadas na execução dos orçamentos e nas demais operações realizadas com recursos públicos levadas a efeito por outros agentes públicos.

Weder de Oliveira defende que o juízo de aprovação ou reprovação das Contas de Governo e seus efeitos jurídicos não produz qualquer consequência jurídica na esfera do Presidente da República, face a ausência de previsão legal nesse sentido. Conclui que os impactos se encontram tão somente na esfera do juízo de reprovação político exercido pela sociedade.

Isso porque, para ele, na apreciação das contas prestadas pelo Presidente da República, nos estritos termos da legislação regente, não se examinam atos ou omissões do Presidente, seja na esfera da emissão do parecer prévio pelo Tribunal de Contas da União, seja no exame conduzido pelo Congresso Nacional. Nesse processo não se investiga o Presidente da República ou qualquer outra autoridade ou servidor pela prática de ato doloso de improbidade administrativa, requisito essencial para a incidência de inelegibilidade por contas irregulares.

Nesse contexto, corroborando à tese de Weder de Oliveira, tem-se que as ações realizadas pelos Tribunais, no âmbito das análises das *Contas de Governo*, não possuem o caráter punitivo, de apenamento e nem tampouco o de perquirir responsabilidade pessoal do Presidente da República, dos Governadores de Estado e dos Prefeitos Municipais. O entendimento equivocado acerca das Contas de Governo tem trazido prejuízos à compreensão e funcionalidade desse instrumento de *accountability*.

Conforme ainda exposto pelo Ministro, para que todo o trabalho de controle externo seja levado a efeito e nas Casas Legislativas produza resultados eficientes, a apreciação das contas apresentadas pelos governantes, em conjunto com o parecer prévio do Tribunal de Contas, há de ser encerrada ainda no mesmo exercício em que as mesmas foram apresentadas ou, quando muito, no começo do exercício seguinte.

¹⁸ OLIVEIRA, Weder de. Precisamos falar sobre contas... Uma nova perspectiva sobre a apreciação das contas anuais do Presidente da República pelo Congresso Nacional mediante parecer prévio do Tribunal de Contas da União. Fórum de Contratação e Gestão Pública - FCGP, ano 17, n. 195, p. 53-75, mar. 2018. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/periodico/138/21591/56589>. Acesso em: 23 out. 2019.

Após esse termo, dificilmente algum resultado útil poderá advir dessa apreciação. Não haverá qualquer efeito ou sentido em um exame tardio das contas.

Por fim, concluiu de maneira muito adequada e coerente com a atuação esperada das Cortes, ao se posicionar no sentido de que se não for para subsidiar o aperfeiçoamento da atuação governamental, a apreciação das Contas anuais de governo, qualquer que seja a acepção que lhes der, perde sua razão de ser e estará “guindado à inutilidade”:

Se não for para subsidiar debates sobre a situação das finanças públicas, a dívida pública, a contabilidade da União, a execução da lei orçamentária precedente, o desempenho dos programas de governo, a regularidade da utilização de recursos públicos no ano anterior, a elaboração do orçamento para o ano exercício seguinte (tomando os resultados do anterior como base comparativa), providências tendentes a solucionar problemas, inibir recorrência de irregularidades, aprimorar o controle da execução orçamentária, aperfeiçoar políticas públicas, buscar responsabilizações pessoais tempestivas em outras instâncias, entre outras possibilidades, a apreciação da contas anuais do Presidente da República, do Governo da República, do Governo Federal, qualquer que seja a acepção que se lhes der, perde sua razão de ser.

Um processo de controle externo, bipartido e colaborativo entre Congresso Nacional e Tribunal de Contas da União, de expresso relevo constitucional e extremamente oneroso, tem sido guindado à inutilidade na esfera do Legislativo, pela incompreensão de sua funcionalidade, para o que contribui o apego à errônea ideia de que o que está em jogo é a aprovação ou reprovação das contas prestadas pelo Presidente da República, juízo parlamentar juridicamente inócuo.

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

II.4 DA GOVERNANÇA PÚBLICA, ACCOUNTABILITY, COMPLIANCE E INTEGRIDADE NO PODER PÚBLICO.

II.4.1 Da Governança Pública

A origem da governança está associada ao momento em que organizações deixaram de ser geridas diretamente por seus proprietários e passaram à administração de terceiros, a quem foi delegada a autoridade e o poder para administrar recursos pertencentes àqueles.

Especificamente no que se refere ao setor público, a crise fiscal dos anos 1980 exigiu novo arranjo econômico e político internacional, com a intenção de tornar o Estado mais eficiente. Esse contexto propiciou discutir a governança na esfera pública e resultou no estabelecimento dos princípios básicos que norteiam as boas práticas de governança nas organizações públicas (IFAC, 2001): transparência, integridade e prestação de contas.¹⁹

Em 2017 o Presidente da República instituiu, por meio do Decreto Federal nº 9.203, de 22 de novembro daquele ano, a *Política sobre a Governança Pública no âmbito da administração pública federal*. Seu artigo 2º estabelece governança pública, como sendo o conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade.

A referida norma disciplina, como princípios norteadores da Política de Governança, os princípios da capacidade de resposta; integridade; confiabilidade; melhoria regulatória; prestação de contas e responsabilidade; e transparência.

¹⁹ Tribunal de Contas da União, Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública. Versão 2 - Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014.

Nesse sentido, releva colacionar as diretrizes estabelecidas a serem observadas pela Administração na implementação da Política de Governança:

Art. 4º São diretrizes da governança pública:

I - direcionar ações para a busca de resultados para a sociedade, encontrando soluções tempestivas e inovadoras para lidar com a limitação de recursos e com as mudanças de prioridades;

II - promover a simplificação administrativa, a modernização da gestão pública e a integração dos serviços públicos, especialmente aqueles prestados por meio eletrônico;

III - monitorar o desempenho e avaliar a concepção, a implementação e os resultados das políticas e das ações prioritárias para assegurar que as diretrizes estratégicas sejam observadas;

IV - articular instituições e coordenar processos para melhorar a integração entre os diferentes níveis e esferas do setor público, com vistas a gerar, preservar e entregar valor público;

V - fazer incorporar padrões elevados de conduta pela alta administração para orientar o comportamento dos agentes públicos, em consonância com as funções e as atribuições de seus órgãos e de suas entidades;

VI - implementar controles internos fundamentados na gestão de risco, que privilegiará ações estratégicas de prevenção antes de processos sancionadores;

VII - avaliar as propostas de criação, expansão ou aperfeiçoamento de políticas públicas e de concessão de incentivos fiscais e aferir, sempre que possível, seus custos e benefícios;

VIII - manter processo decisório orientado pelas evidências, pela conformidade legal, pela qualidade regulatória, pela desburocratização e pelo apoio à participação da sociedade;

IX - editar e revisar atos normativos, pautando-se pelas boas práticas regulatórias e pela legitimidade, estabilidade e coerência do ordenamento jurídico e realizando consultas públicas sempre que conveniente;

X - definir formalmente as funções, as competências e as responsabilidades das estruturas e dos arranjos institucionais; e

XI - promover a comunicação aberta, voluntária e transparente das atividades e dos resultados da organização, de maneira a fortalecer o acesso público à informação.

Conforme pode se depreender do exposto, **governança e gestão** possuem finalidades que se complementam. Enquanto a **gestão** faz o manejo dos recursos colocados à disposição da organização e busca o alcance dos objetivos estabelecidos, a **governança** **provê direcionamento, monitora e avalia a atuação da gestão, com**

vistas ao atendimento das necessidades dos cidadãos e demais partes interessadas.

Vale notar que o referido normativo federal estabelece a renovação do conceito da governança pública, baseada em condutas inerentes a um Sistema de Integridade caracterizado pelos conceitos de transparência, ética, controle de riscos, monitoramento, sustentabilidade e resultado para a sociedade. Importante enfatizar que a liderança eficiente e o monitoramento contínuo são o segredo para a implantação de um sistema de Governança. Ter servidores com capacitação técnica necessária para as atividades desenvolvidas e responsabilidades recebidas, bem como monitorar pessoas e processos, são de extrema importância para a efetividade desse sistema. Nesse contexto, se evidencia a importância do **Controle Interno**, que é quem exerce o monitoramento e avaliações das atividades, corrigindo desvios e aperfeiçoando.

Essa nova construção do Controle Interno vem ao encontro do movimento pela integridade nos negócios, sendo colocado em prática através dos programas de Compliance, com o objetivo de garantir que as ações ocorram conforme os padrões éticos de conduta, políticas internas e diretrizes.

As demandas e necessidades da sociedade por mais eficiência, efetividade, transparência, profissionalismo e moralidade no uso, na gestão e na fiscalização dos recursos públicos são cada vez mais crescentes. Esse cenário vem desafiando os órgãos de controle para o constante aprimoramento de suas ações. Nessa esteira, as Cortes de Contas vêm se valendo da governança para o aperfeiçoamento, tanto da gestão do próprio órgão, quanto para o exercício das funções finalísticas inerentes ao controle externo.

Assim, analisando as ações do TCU sobre o tema, pode-se identificar diversos estudos, trabalhos científicos e referenciais teóricos que vêm fundamentando e sustentando a atuação da Corte com abordagens e grau de profundidade bem relevantes. Dentre eles, encontra-se disponibilizado, em seu sítio eletrônico, a imagem²⁰ a seguir, que reflete de maneira bem clara, didática e eficiente, a relação intrínseca estabelecida entre os instrumentos de Governança e a Gestão Governamental:

²⁰ Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/governanca-no-setor-publico/>. Acesso em: 05/08/2019



Elaborado por: TCU.

Conforme pode-se observar, a **Governança aplicada ao setor público** atua como indutor de melhoria da gestão pública na medida em que, por meio da avaliação e do monitoramento da administração, é possível **contribuir para o seu direcionamento, atuação e desempenho, com estratégias de planejamento, execução e controle das ações governamentais, que posteriormente serão avaliadas por meio das relações de *accountability* pelos órgãos de controle externo.**

Sob a perspectiva da governança no controle externo e diante dos seus diferentes enfoques para campos de aplicação específicos, o TCU entendeu importante haver modelos particulares para a avaliação da governança a depender do seu objeto. No exercício de 2013, sob a perspectiva “órgãos e entidades”, foi elaborado, no âmbito do Tribunal, o Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública Federal com o objetivo de incentivar os agentes públicos na adoção de boas práticas de governança corporativa e se tornar, inclusive, guia para as ações do próprio TCU na melhoria da sua governança institucional.

De maneira pedagógica, estabeleceu os seguintes passos a serem observados:

Passo 1: Escolha líderes competentes e avalie seus desempenhos;

Passo 2: Lidere com ética e combata os desvios;

Passo 3: Estabeleça sistema de governança com poderes de decisão balanceados e funções críticas segregadas;

Passo 4: Estabeleça modelo de gestão da estratégia que assegure seu monitoramento e avaliação;
Passo 5: Estabeleça a estratégia considerando as necessidades das partes interessadas;
Passo 6: Estabeleça metas e delegue poder e recursos para alcançá-las;
Passo 7: Estabeleça mecanismos de coordenação de ações com outras organizações
Passo 8: Gerencie riscos e institua os mecanismos de controle interno necessários;
Passo 9: Estabeleça função de auditoria interna independente que adicione valor à organização;
Passo 10: **Estabeleça diretrizes de transparência e sistema de prestação de contas e responsabilização.** (g.n)

Nesse contexto, pertinente refletir as orientações prescritas para implementação do “passo 10”, que assim dispõe: *“a transparência é essencial ao aprofundamento e consolidação da democracia, uma vez que possibilita ao cidadão participar ativamente do planejamento governamental e acompanhar a execução das políticas públicas”*.

Complementa:

(...) a *Accountability* refere-se a obrigação que têm aqueles a quem foram confiados recursos de assumir as responsabilidades de ordem fiscal, gerencial e programática que lhes foram conferidas, e de informar a quem lhes delegou essas responsabilidades. Assim como a transparência consiste em valor democrático, consequência direta da delegação do poder soberano do povo aos governantes

Nesse espectro, o TCU tem dedicado um Capítulo específico nas Contas de Governo do Presidente da República voltado a avaliar os “**Resultados da Atuação Governamental**”, a exemplo do Parecer Prévio referente ao Exercício 2017.

Conforme exposto pela Corte da União, o objetivo da avaliação de resultados é fortalecer a transparência e a comunicação entre governo e sociedade. Para isso, analisaram as informações de desempenho, que demonstram o resultado das intervenções governamentais, conforme definido no Plano Plurianual (PPA), considerando que tais instrumentos destacam as realizações do governo e os efeitos da atuação estatal para a sociedade.

Desta feita, face a tais considerações e concluindo as ponderações sobre a temática, tem-se que governança: **i)** é um dos pilares para sustentar a melhoria do desempenho

da administração pública e, **ii)** sob a perspectiva das ações do Tribunal de Contas, tem o papel orientador e indutor da melhoria das políticas governamentais, na medida em que lhe incumbe a avaliação de desempenho da execução das políticas e programas governamentais, com vistas a contribuir para a melhoria da gestão dos recursos públicos e equilíbrio fiscal.

II.4.2 Da *Accountability*

Nesse panorama, as análises das *Contas de Governo* vêm se firmando como um instrumento fundamental de governança pública, transparência e de *accountability*, sem, no entanto, adentrar à discricionariedade dos gestores. Dessa forma, oportuno registrar as conceituações a seguir, com o objetivo de melhor compreender a *accountability* e suas dimensões.

Na opinião de O'Donnell (1998), *accountability* pode ser entendida como a responsabilização democrática dos agentes públicos por meio de dois mecanismos: *accountability vertical*, na qual a sociedade controla de forma ascendente os governantes (mediante o voto em representantes, os plebiscitos e os conselhos de usuários de serviços públicos, entre outros mecanismos) e *accountability horizontal*, definida como aquela que se efetiva mediante a mútua fiscalização entre os poderes (*checks and balances*) e por meio de órgãos governamentais que controlam a atividade pública, a exemplo dos tribunais de contas brasileiros.²¹

Em outras palavras: entende-se por *accountability* a capacidade de fiscalização, controle e eventual punição a irregularidades da esfera pública pelos cidadãos, por meio do pleito eleitoral (*accountability vertical*), pelas organizações da sociedade civil e imprensa, através da opinião pública (*accountability social*) e por órgãos públicos incumbidos de coibir malfeitos e tutelar interesses jurídicos (*accountability horizontal*).

²¹ COSTA, Cláudio André Abreu et al. Contas de Governo como instrumento de *accountability*, de melhoria da governança e de fomento à cidadania. Revista do Tribunal de Contas da União. Brasília: ano 43, n o 121, 2011, p. 20 e 25. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/178/173> .Acesso : 05/08/2019

Nesta relação plúrima, concretiza-se a responsividade, que em curta análise nada mais é do que um sistema de incentivos e castigos a todo agente, público ou privado, que desempenha função pública.²²

Abrucio e Loureiro (2004, p. 75) definem *accountability* como “a construção de mecanismos institucionais por meio dos quais os governantes são constrangidos a responder, ininterruptamente, por seus atos ou omissões perante os governados” e propõem sua classificação em três formas: processo eleitoral, controle institucional durante o mandato e regras estatais intertemporais. E completam que a *accountability* durante o mandato pode ser realizada “pelo controle administrativo das ações estatais.”²³

Koppell (2005) desenvolve uma tipologia dos conceitos de *accountability* para mostrar os desafios para uma organização que tenta ser *accountable* em vários sentidos. Essa tipologia vai nos ajudar na sua compreensão. Para o autor a *accountability* pode ser classificada em cinco categorias: transparência, sujeição, controle, responsabilidade e responsividade. Tais dimensões são dispostas *num continuum* que representa níveis crescentes, porém interdependentes e complementares entre si. Transparência, segundo o autor, é a mais importante categoria da *accountability* como instrumento para avaliar o desempenho organizacional. Um requisito-chave para todas as outras dimensões. A transparência refere-se a como mostrar a atuação das organizações e dos agentes públicos. Na prática, a transparência requer que as organizações e os burocratas sejam objeto de constante supervisão e questionamento.²⁴

No ponto de vista de ARATO (2002) quanto às democracias participativas, a

²² SANTOS, Aline Sueli de Salles; COUTINHO, Doris de Miranda. O papel do Tribunal de Contas frente à *accountability*. Revista de Direito Administrativo e Constitucional - A&C, ano 23, n. 72, p. página inicial-página final, abr./ jun. 2018. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/periodico/123/21662/68023>. Acesso em: 16 jan. 2020.

²³ COSTA, Cláudio André Abreu et al. Contas de Governo como instrumento de *accountability*, de melhoria da governança e de fomento à cidadania. Revista do Tribunal de Contas da União. Brasília: ano 43, n o 121, 2011, p. 20 e 25. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/178/173>

²⁴ ROCHA, Arlindo Carvalho. *Accountability* na Administração Pública: a Atuação dos Tribunais de Contas. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/APS716.pdf>. Acesso em: 17 de jul. 2019

legitimidade do representante popular se constrói à medida que estes não violem os interesses do grupo ou grupos responsáveis por sua eleição. Conseqüentemente, o Legislativo, necessita comprovar em todos os momentos e a todo o momento perante a sociedade e aos poderes nacionais a legitimidade de suas ações e decisões. Os instrumentos de *accountability* são úteis neste contexto como um referendador da boa ou má conduta dos representantes do povo, do cumprimento ou não das leis que regem a sua atuação.

Desta feita, independentemente da “direção” (vertical ou horizontal) pretendida para a *accountability*, é condição necessária, ainda que não suficiente para a sua realização, que as informações sobre a atuação governamental estejam disponíveis para que os legisladores, o governo, a sociedade, os cidadãos e os próprios gestores públicos saibam se: (1) os recursos governamentais são utilizados apropriadamente e os gastos efetuados de acordo com as leis e regulamentos, (2) os programas e projetos governamentais são conduzidos de acordo com seus objetivos e efeitos desejados, e (3) os serviços governamentais são providos eficientemente, economicamente e efetivamente (GAO, 2003 p. 9).²⁵

Deste modo, as *Contas de Governo* são, portanto, o resultado de um complexo, sistemático e verdadeiro processo de auditoria integrada e sistêmica que visa à *accountability* e à governança das ações governamentais em determinado exercício.²⁶

II.4.3 Do *Compliance* e Integridade no Poder Público

O termo *compliance* tem origem no verbo em inglês *to comply*, que significa agir de acordo com uma regra, uma instrução interna, um comando ou um pedido. Neste sentido, o substantivo *compliance* pode ser entendido como complacência, conformidade.

²⁵ ROCHA, Arlindo Carvalho. *Accountability na Administração Pública: a Atuação dos Tribunais de Contas*. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/APS716.pdf>. Acesso em: 17 de jul. 2019

²⁶ COSTA, Cláudio André Abreu et al. *Contas de Governo como instrumento de accountability, de melhoria da governança e de fomento à cidadania*. Revista do Tribunal de Contas da União. Brasília: ano 43, n o 121, 2011, p. 20 e 25.

Para a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) Integridade Pública refere-se ao alinhamento consistente e à adesão de valores, princípios e normas éticas comuns para sustentar e priorizar o interesse público sobre os interesses privados no setor público.

No âmbito institucional e corporativo tem-se entendido por *compliance* o conjunto de disciplinas a fim de cumprir e se fazer cumprir as normas legais e regulamentares, com controles internos e externos, com as políticas e as diretrizes pactuadas para o negócio e para as atividades da instituição ou empresa, bem como evitar, detectar e tratar quaisquer desvios ou inconformidades que possam ocorrer.

O tema *compliance* tomou muita relevância no Brasil a partir do ano de 2013, com a edição da então denominada Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013). A referida norma estabeleceu pesadas sanções administrativas para as pessoas jurídicas que estejam envolvidas em atos prejudiciais à Administração Pública, especialmente no que tange a licitações e contratos. Ao mesmo passo, a Lei Anticorrupção estabelece que seria possível atenuá-las em virtude do funcionamento de programas de integridade (cf. art. 7º, parágrafo único, da Lei nº 12.846/2013).²⁷

No âmbito da administração pública, medidas de resgate dos valores republicanos vêm sendo gradualmente implementadas em seus órgãos em dupla vertente: preventiva e reativa. Uma prevenção eficiente é capaz de desestimular desvios de conduta do agente público, ao passo que um hígido programa de reação à prática de atos de corrupção acaba por desencorajar o agente a agir contra a lei, diante das consequências sancionadoras que seu ato sofrerá.²⁸

²⁷ PINHO, Clóvis Alberto Bertolini de. Contratação pública e compliance: uma proposta para a efetividade dos programas de integridade em contratações públicas. Revista de Contratos Públicos - RCP, ano 8, n. 13, p. 79, mar./ ago. 2018. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/periodico/139/21661/68017>. Acesso em: 16 jan. 2020.

²⁸ PESSOA, Grace Maria Fernandes. Protocolos de compliance na administração pública e a necessária descorrupção. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2019-fev-20/grace-mendonca-protocolos-compliance-administracao-publica>>. Acesso em: 17 de julho de 2019.

Dentre as medidas de índole preventiva tem tido especial destaque o *compliance*, que nada mais é do que um programa que busca incentivar, dentro de determinada instituição, o cumprimento espontâneo de normas. Agir de acordo com a norma — atitude que deveria ser elementar em um Estado de Direito —, passou a ser objeto de atenção também no seio da administração pública.²⁹

O *compliance* é a ferramenta que, nos dias atuais, vem fomentar, incentivar uma cultura da profissionalização, da integridade, internalizando um comportamento ético a ser seguido por todos os integrantes do órgão público, com o fim precípua de prevenir e impedir desvios de toda a ordem. São adotadas, assim, diretrizes claras e objetivas que devem nortear a conduta dos agentes públicos inseridos nos múltiplos processos de trabalho desenvolvidos na instituição, firmando-se, dessa forma, uma verdadeira identidade ética do órgão.

Rafael Carvalho Rezende de Oliveira e Jéssica Acocella, em Artigo sob o título *Compliance na Administração Pública*, apresentam reflexões que merecem destaque. Defendem os autores que a Lei Federal nº 13.303/2016 – o Estatuto das Estatais – estabeleceu, pela primeira vez, a obrigatoriedade de as empresas públicas e sociedades de economia mista adotarem regras, estruturas e práticas de gestão de riscos e controle interno que abranjam: (i) ação dos administradores e empregados, por meio da implementação cotidiana de práticas de controle interno; (ii) área responsável pela verificação de cumprimento de obrigações e de gestão de riscos; e (iii) auditoria interna e Comitê de Auditoria Estatutário (art. 9º).

Em que pese os avanços legislativos no âmbito da administração indireta, no tocante à administração pública direta, ainda é a carente de legislação específica para regular a matéria: ainda não há determinação legal expressa no mesmo sentido.

Todavia, é inegável a existência de um amplo arcabouço jurídico que caminha nessa direção, notadamente: (i) Lei nº 8.429/1992 – Lei de Improbidade Administrativa; (ii) Decreto Federal 1.171/1994, que estabelece o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal; (iii) Decreto 5.480/2005, que dispõe sobre o Sistema de Correição do Poder Executivo Federal; (iv) Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), tendo por objeto aspectos éticos e morais e o comportamento da liderança; (v) Lei nº 12.527/2011 – Lei de Acesso à Informação; e

²⁹PESSOA, Grace Maria Fernandes. Protocolos de compliance na administração pública e a necessária descorrupção. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2019-fev-20/grace-mendonca-protocolos-compliance-administracao-publica>>. Acesso em: 17/07/2019.

(vi) Lei nº 12.813/2013, que dispõe sobre o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo Federal.

Conforme bem pontuado, não obstante a existência de arcabouço jurídico existente para fundamentar e subsidiar ações de *compliance* na administração direta, tais normas não parecem ser suficientes para assegurar e obrigar a implementação, no âmbito da administração pública de um programa voltado especificamente à estruturação de ações de conformidade e processos destinados à prevenção, detecção e correção de atos de fraude e corrupção.

Assim, em consonância com os precitados autores, tem-se que diante dessa “omissão legal”, os órgãos de controle vêm expedindo recomendações aos órgãos e gestores públicos com a finalidade de difundir a adoção de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades, bem como a aplicação de códigos de ética e de conduta.

A título exemplificativo, a atuação da Controladoria Geral da União (CGU) ganha destaque. O Órgão vem sendo um dos principais responsáveis pela expedição de orientações e pela determinação de ações alinhadas com o aumento da transparência, a gestão adequada de recursos, a adoção de mecanismos de punição de agentes públicos por desvios e o estreitamento do relacionamento do Estado com a população, com o objetivo de proteger a Administração Pública contra riscos de corrupção e garantir a adequada prestação de serviços à sociedade.³⁰

Isso porque, para além da observância das normas, a observância de **uma política de integridade e *compliance* pelo poder público** demanda, principalmente da alta administração – referencial da organização –, a liderança do processo de autoconhecimento do ente, mediante a realização de um planejamento estratégico institucional, que deve, necessariamente, estar relacionado ao planejamento governamental macro.³¹

A alta administração deve, assim, construir uma visão clara dos objetivos da organização, da função pública que deve cumprir, dos seus riscos, da natureza de sua atuação e dos resultados esperados pelas partes interessadas (pessoas, grupos ou entidades que possam afetar ou serem afetados pela atuação da organização, como

³⁰ Para consulta aos diversos Manuais da AGU sobre o tema, vide: <<https://www.cgu.gov.br/Publicacoes/etica-e-integridade/colecao-programa-de-integridade>>. Acesso em: 04/08/2019.

³¹ Brasil. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. Guia prático de implementação de programa de Integridade Pública: Orientações para a administração pública federal: direta, autárquica e fundacional, Brasília: 2018, p. 07. Disponível em <<https://www.cgu.gov.br/Publicacoes/etica-e-integridade/arquivos/integridade-2018.pdf>>. Acesso em: 17/07/2019.

cidadãos, contribuintes, agentes políticos, servidores públicos, usuários de serviços públicos, organizações da sociedade civil, fornecedores, mídia), ou seja, os chamados *Stakeholders*.

Já no que diz respeito à interação com o público externo, ganha peso, na definição de um programa público de *compliance*, o estabelecimento de regras transparentes de relacionamento com o cidadão, o setor privado e grupos de interesse. Talvez seja justamente essa a questão mais sensível no combate a fraudes e desvios de conduta no âmbito da Administração.

Assim, corroborando ao posicionamento dos autores, tem-se, por um lado, o estatuto das estatais e a nova lei das agências reguladoras que trata expressamente o tema no tocante a essas entidades. Porém, no que se refere à administração direta, apesar de uma ampla gama de normas que tangenciam a matéria, o Direito ainda carece de uma regulação expressa a respeito.

O que não significa dizer que os órgãos públicos estejam apartados do fenômeno irremediável do *compliance*. Ao contrário, **a legitimidade da atuação pública demanda, cada vez mais, sua conformidade com mecanismos e procedimentos internos de integridade e governança, voltados à detecção e correção de desvios, fraudes, irregularidades e atos ilícitos, bem como a incorporação de um ambiente ético em toda a estrutura administrativa.**

A implementação do *compliance*, de programa de integridade e da governança na administração pública – instrumentos que não devem ser analisados isoladamente – contribuem para qualificação e profissionalização da gestão pública, com uma atuação mais responsável, ética, eficiente, efetiva e transparente, assegurando, de forma institucionalizada, que as finalidades públicas e os interesses dos cidadãos sejam alcançados e preservados.

Nesse contexto, reputo importante registrar os avanços nas ações do Estado do Espírito Santo que convergem nesse mesmo sentido. Em **2017** o Governador do Estado sancionou a **Lei nº 10.793**, que ***Institui o Código de Conduta e Integridade a ser observado pelos fornecedores de bens e prestadores de serviços ao Estado do Espírito Santo***. Trata-se do estabelecimento de princípios e padrões de condutas a serem observados pelos fornecedores de bens e serviços em suas relações com Administração Estadual.

Posteriormente, em **março** de 2019, encaminhou à apreciação da Assembleia Legislativa projeto de lei para regular as condutas, no âmbito da própria Administração. A matéria foi sancionada, originando a **Lei nº 10.993/2019**, que ***Institui o Programa de Integridade da Administração Pública Estadual Direta e Indireta, excetuadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista***.

Assim, ao legislar sobre a implementação de **Programa de Integridade**, o Governo **não apresenta apenas um protocolo de intenções**, mas **se vincula legalmente**, por força do art. 1º, §1º³² da Lei 10.993/2019, no compromisso com o combate à corrupção em todas as suas modalidades e contextos, bem como com **os valores da integridade, da ética, da transparência pública, do controle social e do interesse público**, buscando articular, nas disposições previstas na referida Lei, e demais normas existentes que visem à implementação da **cultura de integridade no setor público**.

Tais inovações ao ordenamento jurídico sinalizam que o Estado está atento às demandas e às necessidades da sociedade capixaba e caminhando no sentido de

³² **Art. 1º** Fica instituído o Programa de Integridade da Administração Pública em todos os órgãos e entidades no âmbito do Estado do Espírito Santo, excetuadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

§ 1º A instituição do Programa de Integridade da Administração Pública exprime o compromisso do Estado do Espírito Santo com o combate à corrupção em todas as suas modalidades e contextos, bem como com os valores da integridade, da ética, da transparência pública, do controle social e do interesse público, buscando articular, nas disposições previstas nesta Lei, todas as normas já existentes que fomentam a cultura de integridade no setor público no âmbito do Estado do Espírito Santo.

aprimorar os instrumentos de profissionalização da gestão pública, bem como de criar ambiente favorável para mudança de condutas e fomentar a políticas de integridade.

II.5. DA GOVERNANÇA PÚBLICA E O PROCESSO ELEITORAL

Inicialmente destaco que o meu entendimento acerca da temática aqui versada já fora asetando no bojo dos autos TC 3296/2019. Dada a relevância reitero os seus termos.

Pois bem, nessa perspectiva e considerando a correlação existente entre a governança e o processo de escolha dos gestores públicos, cujas prestações de contas são analisadas pelas Cortes de Contas, necessário se faz tecer algumas considerações que vem alicerçar a linha de inteligência.

Contextualizando, denota-se que a missão prioritária de qualquer empresa é atuar de forma condizente com as aspirações da sociedade. Se esta premissa deve prevalecer para as empresas privadas, com muito mais razão para os órgãos públicos, instituídos exatamente com o fim de atender ao interesse coletivo.

Para melhorar o desempenho da gestão, conforme já exposto, o setor público vem incorporando algumas boas práticas administrativas, e de gestão, do setor privado. Muitos preceitos da governança corporativa, por exemplo, vêm se adaptando à realidade governamental em busca de maior eficiência e de resultados efetivos.

As boas práticas de governança ajudam a empresa a comprovar o seu comprometimento com a ética. O *compliance*, por sua vez, é a maneira de garantir que a gestão siga as normas vigentes, respeitando o compromisso com os valores e princípios éticos, orientadas pelo Programa de Integridade da Companhia.

No âmbito das corporações há a Teoria da Agência, que considera a existência de dois atores, denominado principal (dono do capital) e agente (executivos) que se relacionam por meio de delegação de competências. A partir daí, é produzido o *accountability*, que é uma prestação de contas e geração transparente de resultados.

Adequando as experiências da iniciativa privada à administração pública, qual será a linha que guiará o comportamento de um governo? As propostas defendidas pelos candidatos a Chefe do Poder Executivo durante o pleito eleitoral, refletidas no Planejamento Governamental – considerando este como sendo o Plano Plurianual – (PPA) – se tornariam um dos instrumentos de *compliance*.

Importando a aplicação da Teoria da Agência do mundo corporativo para o Poder Público, pode-se apreender que o Principal é o eleitor e o Agente é o indivíduo eleito. Nesse contexto, o Tribunal de Contas, quando da análise da prestação de contas, exerce a *accountability* na perspectiva da governança pública.

Assim, ao criar um sistema de governança eficaz, as instituições têm mais condições de aplicar corretamente os recursos, reforçando a responsabilidade pela utilização destes e pela transparência de seus atos, dando eficiência ao atendimento dos cidadãos, para, assim, contribuir na melhoria na qualidade de vida das pessoas. Portanto, nesse pano de fundo, ao se fazer a aplicabilidade desse ciclo e conseguir devolver ao Principal (cidadão) uma análise daquilo que foi executado pelo Agente (governante eleito) com base no que foi pactuado, por meio da aceitação das propostas do então candidato (voto), ter-se-á a efetivação da vontade soberana da população.

II.5.1 Das Propostas do Candidato a Chefe do Poder Executivo

A elaboração das propostas do candidato a Chefe do Poder Executivo durante o pleito eleitoral é uma obrigação que lhe é imposta pela legislação eleitoral.

A Lei Federal nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, que “*Estabelece normas para as eleições*”.³³ O art. 11 do referido diploma legal elenca os requisitos a serem observados pelos postulantes ao cargo eletivo. Dentre eles, entendeu o legislador pela imprescindibilidade da apresentação das propostas defendidas pelo candidato ao cargo de Prefeito, a Governador de Estado e a Presidente da República.

Nesse contexto, em convergência com a referida norma federal, as propostas do candidato ao cargo de Prefeito Municipal, a Governador de Estado e a Presidente da República como sendo o documento oficial por meio do qual o candidato formaliza, ou instrumentaliza, as diretrizes, programas e/ou propostas apresentadas durante o processo eleitoral, que visam atender às demandas da sociedade, subsidiando, assim, o convencimento e a decisão dos eleitores na escolha do próximo governante.

Dessa forma, entendo que as propostas apresentadas pelos candidatos vinculam os mesmos à sua implementação, caso escolhidos pela população, independentemente do caráter legal e/ou cogente desse instrumento. Os candidatos têm total autonomia para estabelecer suas propostas, mas na medida que as fazem, surge, então, o direito subjetivo do eleitor que as aceitou em vê-las implementadas, sob pena de acolher no mundo jurídico o que vem sendo chamado pela sociedade de “estelionato eleitoral”³⁴.

Nesse mister, não é demais asseverar que é por meio das eleições que o detentor originário do poder – o povo – faz a delegação de seu poder ao seu representante. É por meio do voto, exercício direto do sufrágio universal, e com base nas propostas

³³ BRASIL. Lei Federal nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm. Acesso em 13 de janeiro de 2020.

³⁴ Estelionato Eleitoral, também conhecido como giro político (policy switch), é um conceito da Ciência Política utilizado para descrever os casos de candidatos eleitos com uma plataforma ideológica que, após a eleição, adotam um programa de signo ideológico contrário. Os principais teóricos do conceito são a politóloga estadunidense Susan Stokes e a brasileira Daniela Campello. Disponível em: https://pt.wikipedia.org/wiki/Estelionato_eleitoral. Acesso: 06/08/2019
Sobre a participação popular na sugestões de elaborações de proposições legislativas tipificando estelionato eleitoral, no âmbito do Senado Federal: Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ecidadania/visualizacaoideia?id=40465>. Acesso: 06/08/2019

defendidas pelo candidato, que o governante é eleito, configurando, assim, os elementos subjetivos (eleitor – eleito) dessa “relação obrigacional” (implementação das propostas durante o mandato).

E ainda, sob a ótica da *governança eleitoral* no Estado Democrático de Direito, pode-se entender que esta consiste na verificação do cumprimento das propostas defendidas e registradas pelo candidato durante o pleito eleitoral, cuja expectativa de implementação fora criada nos cidadãos – detentores originários do Poder – quando no exercício do sufrágio universal (voto) delegaram e legitimaram os seus representantes eleitos para tal propósito.

Portanto, o candidato eleito Chefe do Poder Executivo que não cumpre suas propostas defendidas durante a campanha eleitoral, principalmente de maneira consciente, fere cabalmente o princípio da democracia, da soberania popular e o da moralidade pública – princípios basilares instituídos constitucionalmente na república brasileira.

II.6. DOS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO E A GOVERNANÇA ELEITORAL

No Brasil, o planejamento do Estado, para o cumprimento de sua função social, econômica e fiscal, está contido, em parte, nas leis orçamentárias. São elas que representam o planejamento da Administração Pública, que é um desdobramento do Estado. É o planejamento das receitas, despesas, investimentos, políticas públicas, dívida pública e metas a serem alcançadas para o cumprimento dos objetivos do Estado. Os objetivos do Estado são de curto, médio e longo prazo.³⁵

O Planejamento Governamental é uma atividade permanente da administração pública e uma função de Estado prevista em vários artigos da Constituição Federal. O planejamento permite fazer a escolha das melhores estratégias de alocação e distribuição de recursos públicos a serem disponibilizados. Permite, também, a organização dos arranjos institucionais mais adequados para atender às diretrizes e orientações que emergem a partir das demandas da sociedade, tornando o plano resultante um instrumento legítimo e uma referência para implementação das políticas públicas.³⁶

³⁵ Planejamento de Longo Prazo e a Justiça Intergeracional. Disponível em: <https://editorialjurua.com/revistaconsinter/revistas/ano-iv-numero-vii/direito-publico/planejamento-de-longo-prazo-e-a-justica-intergeracional/>. Acesso: 06/08/2019

³⁶ Disponível em: Guia Metodológico para Indicadores: http://www.planejamento.gov.br/assuntos/planeja/plano-plurianual/guia_indicadores_ppa.pdf. Acesso em: 06/08/2019

Nos termos do art. 165 da Carta Magna³⁷, os Instrumentos de Planejamento Governamental compõem-se de três peças: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

Em síntese, o PPA, com vigência de quatro anos, tem como função estabelecer as diretrizes, objetivos e metas de médio prazo da administração pública. A LDO, trata-se de uma peça produzida anualmente, com desempenho de enunciar as políticas públicas e respectivas prioridades para o exercício seguinte, com base nas diretrizes, objetivos e metas estabelecidas no PPA. No que se refere à LOA, esta tem como principais objetivos estimar a receita e fixar a programação das despesas para o exercício financeiro.

Esclarecida a diferença entre as peças orçamentárias, releva destacar, nesse momento, que Plano Plurianual (**PPA**) que é um instrumento destinado a organizar e viabilizar a ação pública, com vistas a cumprir os fundamentos e os objetivos da República. Por meio dele, é declarado o conjunto das políticas públicas do governo para um período de 4 (quatro) anos e os caminhos trilhados para viabilizar as metas previstas. O PPA define as políticas públicas do Governo Federal para construir um Brasil melhor, com base nos compromissos firmados na eleição.³⁸

Assim, o planejamento expresso no Plano Plurianual assume a forma de grande moldura legal e institucional para a ação nacional, bem como para a formulação dos planos regionais e setoriais. O § 1º do inciso XI do art. 167 da Constituição Federal é um argumento forte em relação à importância que os constituintes deram ao planejamento no Brasil.³⁹

Em continuidade, elucida Deusvaldo Carvalho em sua obra Orçamento e Contabilidade Pública: “em realidade, o PPA declara as escolhas pactuadas com a sociedade e contribui para viabilizar os objetivos fundamentais da República, os quais consistem na construção de uma sociedade livre, justa, solidária, na garantia do desenvolvimento nacional, na erradicação da pobreza e da marginalização, na redução das desigualdades sociais e regionais e na promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação”.

Em sendo assim, a linha que deve guiar o comportamento de um governo são as propostas defendidas pelos candidatos a Chefe do Poder Executivo durante o pleito eleitoral, refletidas no Planejamento Governamental – considerando este como sendo o Plano Plurianual – (PPA) – se tornariam um dos instrumentos a ser praticado por toda administração e acompanhado pelos programas de *compliance*.

³⁷ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 13 de janeiro de 2020.

³⁸ Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e . Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/servicos/faq/planejamento-governamental/plano-plurianual-ppa/o-que-e-acute-o-ppa>. Acesso em: 06/08/20 19

³⁹ Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/cidadao/entenda/cursopo/planejamento.html>. Acesso em: 06/08/2019

Inclusive, nesse sentido, tramita na Câmara de Deputados, Projeto de Lei Complementar 295/2016, de autoria do Senador Tasso Jereissati - *Estabelece, com amparo nos arts. 163 e 165, § 9º, da Constituição Federal, normas gerais sobre planejamento, orçamento, fundos, contabilidade, controle e avaliação na administração pública; altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000; e revoga a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964* – já aprovado pelo Senado Federal, que dentre outras mudanças na legislação, propõe que o PPA tenha por base o Programa de Governo apresentado pelo candidato vitorioso nas eleições.

Assim, embora o candidato tenha a obrigatoriedade em registrar a proposta eleitoral, o mesmo possui ampla liberdade no momento de sua elaboração a fim de definir o conjunto de propostas ao qual se compromete em implementar em caso de vitória eleitoral.

Destarte, a discricionariedade que lhe é direcionada ao momento de elaboração das propostas, já não lhe é mais concedida após alçar a vitória na eleição, e aqui vale a máxima expressa no artigo 1º da Constituição Federal, o poder emana do povo, e este poder, lhe foi concedido com base nas propostas registradas e não na pessoa do governante.

Nesse passo, importante os ensinamentos de Moreira Neto quanto a discricionariedade em que a mesma “não é uma escolha livre. Ela é uma escolha finalística por estar vinculada ao atendimento do interesse público que, no Estado Democrático de Direito, tem de ser compreendido como a realização e a tutela dos direitos fundamentais.”

Com efeito, Juarez Freitas traz à baila o conceito da **discricionariedade legítima** como aquela praticada com a justa apreciação de consequências diretas e indiretas (externalidades). Em sendo assim, “será legítimo se - e somente se - guardar vinculação com as regras legais (atribuidoras da liberdade de escolha, sem exorbitância) e, simultaneamente, com o sistema inteiro (conformador da liberdade como poder atribuído ao agente para promover deliberadamente a universalização da qualidade de vida, em consonância com as prioridades constitucionais)”⁴⁰.

Por fim, o conceituado doutrinador finaliza que não se admite “decisões administrativas que desatendam aos requisitos limitadores da discricionariedade, especialmente quando a escolha (ou a não escolha) acarretar reflexos sobre o acervo de direitos e interesses alheios”.

À luz desses ensinamentos, quando o governante traz em seus atos de governo ações divergentes das suas propostas, sem que haja justificativa empírica ou juridicamente plausível, há um rompimento com a representatividade que lhe foi delegada, uma discricionariedade ilegítima, podendo-se afirmar, ainda, que há uma quebra da

⁴⁰FREITAS Juarez. Discricionariedade Administrativa: O Controle de Prioridades Constitucionais Disponível em: <https://www6.univali.br/seer/index.php/nej/article/viewFile/5131/2691>. Acesso em 17/06/2020

fidelidade e integralidade com o voto de confiança que foi depositado naquelas propostas apresentadas.

Nesse diapasão, a discricionariedade plena é exercida no momento de elaboração do programa de governo do candidato, vez que não há limitação, a não ser aquelas contidas na legislação, para sua construção. A partir daí, passa-se ao exercício de uma discricionariedade pactuada, com prevalência do princípio da impessoalidade e supremacia do interesse público, uma vez que foram suas ideias validadas e não a pessoa do mandatário.

Veja, o que se está esclarecendo é um binômio entre a impessoalidade e a obrigatoriedade. A impessoalidade personificada no fato de que o cidadão vota nas ideias e propostas apresentadas e a obrigatoriedade estratificada ao governante eleito em exercer seus atos de governo em conformidade ao registrado em seu PPA, em outras palavras, vincular as precitadas propostas ao que é executado durante o mandato.

Nessa conjuntura, ganha relevo a atuação das Cortes de Contas. Elas desempenham papel fundamental para a responsabilidade na gestão fiscal, cujo pressuposto é a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas. Contudo, para além do atendimento à conformidade e legalidade, cabe aos Tribunais a avaliação dos resultados, da efetividade e da eficiência dos programas governamentais e das políticas públicas planejadas nos do PPA e executadas, nos estritos termos das respectivas LDO e LOA.

À luz da governança pública, as Cortes de Contas atuam como indutor do aprimoramento do desempenho da atuação governamental, principalmente, no que se refere à execução das políticas públicas, seja: **i)** pelo foco no combate à corrupção, **ii)** por atuar como espinha dorsal no combate a ineficiência na gestão dos recursos públicos.

Sob o ponto de vista do *Compliance* no Poder Público, pode-se depreender que, mesmo diante da inexistência de um código jurídico positivado ou de normas de regras de condutas cogentes, o gestor público deve atuar em estrita observância aos Princípios norteadores da Administração Pública e aos preceitos, morais, éticos e de integridade, compatíveis e exigidos dos agentes por derivação da *múnus público* que exercem.

Do ponto de vista legal, amparando-se na hermenêutica jurídica e compreendendo esta como a “teoria científica da arte de interpretar, aplicar e integrar o Direito”, depreende-se da conjugação dos dispositivos constitucionais e legais referenciados neste trabalho que: todo o poder emana do povo, que o exerce por meio dos representantes legitimamente eleitos (art. 1º CF) em virtude da soberania popular exercida pelo voto (art. 14 CF) durante o pleito eleitoral, oportunidade em que os candidatos a Chefe do

Poder Executivo apresentam e defendam as propostas e/ou programas que pretendem implementar caso sejam escolhidos pela população (art. 14 Lei Federal nº 9.504/1997). E assim, sob o prisma do Controle Externo incumbe às Cortes de Contas, no exercício da *Accountability*, para além da análise de conformidade e legalidade dos atos de gestão, avaliar os resultados, a efetividade e a eficiência dos programas governamentais e das políticas públicas planejadas no PPA, contribuindo, como dito, para o aprimoramento das boas práticas administrativas na gestão pública e para o combate à corrupção e à ineficiência na gestão dos recursos públicos.

Sob o prisma da “governança eleitoral”, conclui-se, então, que deve haver estreita correlação e compatibilidade entre as propostas defendidas pelo candidato ao Chefe do Poder Executivo e o PPA, por entender que as propostas apresentadas pelo então candidato aos cidadãos, durante o pleito eleitoral, subsidiam a escolha quanto ao novo governante e, por consequência, este deverá realizar seu planejamento estratégico (PPA) de forma a refletir tais propostas, visto que foram as mesmas que lhe alçaram à condição de governante. Nessa perspectiva, a evidenciação do planejamento para implementação das propostas no PPA revela-se imperativo, em sua essência, seja por estar-se diante de um processo de continuidade, seja por respeito ao princípio da indisponibilidade do interesse público.

As propostas apresentadas pelos candidatos obrigam os mesmos à sua implementação ou à transparente justificativa em caso de impedimento em implementá-las, independentemente do caráter legal e/ou cogente desse instrumento. Padece de razoabilidade o fato de, após eleito, o então candidato se desobrigar das propostas apresentadas, que foram aceitas pela população por meio do voto, como se as mesmas tivessem validade apenas para o pleito eleitoral e quando na condição de governante, não lhe é imputada a obrigatoriedade de cumpri-las.

II.7 DACONJUNTURA ECONÔMICA, ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

Preambularmente, importa destacar que, nos termos do **Relatório Técnico 00048/2020**, a economia brasileira ficou aquém das expectativas iniciais e a economia capixaba apresentou desempenho misto, com os setores de serviço e de comércio apresentando resultado positivo e a indústria forte recuo.

Os estudos demonstraram que o nível de atividade da economia do Espírito Santo é determinado tanto pela sua dinâmica interna, quanto por fatores externos, sejam eles nacionais ou internacionais. O impacto da dinâmica da economia mundial é mais intenso no Espírito Santo do que o percebido na média dos outros estados. A principal razão é o grau de abertura da economia capixaba ao comércio exterior, destacando-se as exportações de *commodities* como minério de ferro, petróleo e celulose. Todavia, não é somente a dinâmica do mercado mundial que afeta o Estado do Espírito Santo: as expectativas e oscilações na economia do país também influenciam o comportamento das suas principais variáveis econômicas.

II.7.1 Economia Mundial

São os destaques:

- Em 2019, acentuou-se a desaceleração na economia mundial. O PIB Mundial cresceu 2,9%, o Comércio Global -0,4% e a Produção Industrial Global 0,8%. Todos os indicadores apresentaram recuo em relação à 2018, quando alcançaram 3,7%; 3,3% e 3,1% respectivamente;
- A China cresceu 6,0% em 2019, menor índice dos últimos 29 anos;
- A zona do Euro cresceu 1,0% em 2019, após crescer 1,9% em 2018;
- Os preços do petróleo, importante *commodity* para o Espírito Santo, apresentaram uma menor volatilidade em relação a 2018: o preço do barril *brent* no mercado internacional iniciou 2019 em US\$ 59,27, alcançou US\$ 71,20 em abril e fechou o ano em US\$ 65,85⁴¹.

II.7.2 Economia Nacional

A respeito da economia brasileira são pontos de destaque:

- O ano de 2019 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 2,4% para 2019, enquanto o PIB observado foi de apenas 1,1%;
- A inflação medida pelo IPCA fechou o ano em 4,31%, um resultado acima do esperado no final de 2018 (4,01%). A taxa Selic, fixada pelo Banco Central, terminou o ano em sua mínima histórica até então, em 4,5% a.a., após ter iniciado 2019 em 6,5%;

⁴¹ Fonte: <https://www.indexmundi.com/pt/preços-de-mercado/?mercadoria=petróleo-bruto-brent&meses=60>

- A confiança dos consumidores variou bastante, apresentando seu pico no início do ano, porém com rápida queda e ligeira recuperação no segundo semestre;
- A evolução dos indicadores fiscais apresentou uma melhora gradual: o déficit nominal do setor público consolidado alcançou 5,9% do PIB em 2019. Um recuo em relação a 2018, mas ainda um dos maiores do mundo. Trata-se do sexto ano consecutivo com déficit nominal acima de 5% do PIB;

II.7.3 Economia Capixaba

Quanto ao cenário econômico do Estado do Espírito Santo, eis os pontos de evidência:

- O desempenho da economia capixaba em 2019 apresentou resultados mistos: enquanto os setores de serviço e de comércio apresentaram resultado positivo, a indústria computou forte recuo;
- O índice de Atividade Econômica do Banco Central para o Espírito Santo, indicou redução de 1,28% em 2019;
- O comércio varejista (varejo ampliado) apresentou uma variação positiva de 5,2% no volume de vendas, bem acima da média do país (3,9%). Por outro lado, a produção industrial recuou 15,8% no ano (abaixo da média nacional: -1,1%). Nos 12 meses terminados em dezembro de 2019, o setor de serviços (volume) cresceu 1,0%, o mesmo resultado observado na média nacional (1,0%);
- O volume de empregos com carteira assinada cresceu em todos os principais setores da atividade econômica capixaba. Os destaques foram para serviços (+11.018 vagas) e comércio (+4.661). No total, foram geradas 17.537 vagas em 2019;
- O comércio exterior capixaba apresentou um saldo comercial de US\$ 2,53 bilhões em 2019 (queda de 33,1% em relação a 2018), com as exportações diminuindo para US\$ 8,8 bilhões (queda de 0,5%), e as importações aumentando 24,7%, alcançando o patamar de US\$ 6,27 bilhões;

- O minério continua como o principal produto de exportação do Espírito Santo, sendo responsável por 23% do valor das exportações em 2019;
- O principal destino das exportações do estado em 2019 foram os Estados Unidos com US\$ 2,5 bilhões (28%) de nossas exportações;
- A corrente de comércio (soma das exportações mais importações) alcançou US\$ 15,07 bilhões em 2019;
- A produção de petróleo e gás tem decrescido no Espírito Santo depois de atingir o pico em 2016. Em 2019, a produção caiu pelo terceiro ano consecutivo e reduziu aproximadamente 28% em relação a 2016;
- A Receita Corrente Líquida totalizou R\$ 15,8 bilhões. O ICMS é o principal componente da RCL, com uma parcela de 46,0%;
- A participação dos Royalties na RCL era de 3% em 2009, passou para 15% em 2014, caiu para 8% em 2016, subiu para 13% em 2018 e caiu para 11% em 2019;
- A receita total alcançou R\$ 19,5 bilhões em 2019, uma variação nominal de 17,28% em relação a 2018. Contudo, descontando a parcela relativa a duas importantes receitas não recorrentes, no montante de R\$ 932.656.247,06, ocorridas em 2019, a variação nominal foi de 11,66%;
- A despesa com investimentos teve poucas alterações em 2019, alcançando R\$ 1,07 bilhão. A variação em relação a 2018 foi de uma queda de 1,12%. A parcela de Investimentos realizada com recursos próprios foi de 72,61% em relação ao total de investimentos realizados no ano de 2019;
- Nos últimos cinco anos o governo do estado apresentou resultado primário positivo;
- O Espírito Santo foi o único Estado com Nota "A" em Capacidade de Pagamento em 2019, segundo ranking apurado pela Secretaria do Tesouro Nacional. Outros 10 Estados foram ranqueados com nota B e também estão aptos a receber aval do Tesouro para operações de crédito;

- Em 2019, a Dívida Consolidada Bruta recuou para 44,52% da Receita Corrente Líquida, enquanto a Dívida Consolidada Líquida, que é o parâmetro utilizado pela LRF no controle do endividamento público, caiu para 14,04%;
- O percentual da despesa com pessoal para fins da LRF ficou em 46,05% para o Ente (consolidado) e em 36,34% para o Poder Executivo em 2019. No entanto, quando simulado um cenário da RCL sem as receitas de petróleo, a despesa com pessoal do Ente alcançaria 55,24% (limite de alerta) e a do Poder Executivo, 43,60%, aproximando-se do limite de alerta (44,10%). É importante mencionar que, ainda que as receitas de petróleo integrem a RCL, não podem ser usadas para pagar pessoal;
- O Superávit Financeiro apurado do Balanço Geral do Estado alcançou R\$ 4,28 bilhões, já descontados os recursos da Previdência Estadual. Deste valor, R\$ 1,37 bilhão corresponde à fonte de recursos ordinários do tesouro, de aplicação sem nenhum tipo de vinculação. Outros R\$ 2,06 bilhões são de outros recursos de Caixa e de fontes próprias de autarquias e fundos estaduais. O restante do superávit provém de fontes com outras vinculações entre as quais convênios e operações de crédito;
- O Fundo Previdenciário apresentou disponibilidades financeiras de R\$ 4,55 bilhões em 31/12/2019;
- O déficit do Fundo Financeiro continuará crescendo até 2031. A partir de então entrará em uma trajetória declinante, abrindo espaço fiscal para melhoria e ampliação das políticas públicas.

II. 7.4 Finanças Públicas Capixabas

O Relatório Técnico consta um trabalho analítico minucioso acerca do tema, cujos principais pontos consigno doravante.

As finanças públicas, simultaneamente, afetam e refletem os movimentos da economia como um todo. Contudo, as finanças públicas não são fins em si mesmas, mas meios para que as administrações públicas alcancem seus objetivos.

A sustentabilidade financeira depende de uma política fiscal prudente, na qual as despesas públicas recorrentes sejam financiadas pelas receitas igualmente recorrentes. O equilíbrio de longo prazo nas contas públicas é condição necessária para o desenvolvimento sustentável e a produção de riqueza coletiva.

II. 7.4.1 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 nos curto e longo prazos.

Isso significa garantir, principalmente, o **equilíbrio entre receitas e despesas**, bem como evitar que se ampliem os riscos de que venha a ocorrer desequilíbrio em exercícios subsequentes (art. artigo 1º, § 1º da LRF).

Já a Lei de Diretrizes Orçamentárias estabelece as metas de resultado primário e nominal para o exercício e, em seu anexo de riscos fiscais, os eventos que podem comprometer o alcance das metas e o cumprimento dos limites legais, bem como as medidas para mitigar o efeito dos riscos.

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.

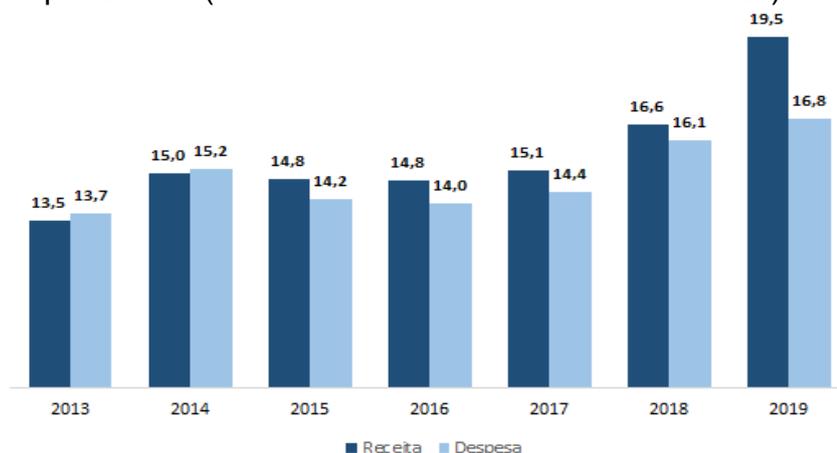
O equilíbrio de longo prazo nas contas públicas é condição necessária para o desenvolvimento sustentável e a produção de riqueza coletiva. O outro lado da equação que garante o desenvolvimento é que os recursos sejam aplicados em políticas, programas e ações que gerem benefícios em favor da população,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

Em linhas gerais foi constatado que a política fiscal capixaba nos últimos anos se caracterizou 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.

A receita total alcançou R\$ 19,5 bilhões em 2019, uma variação nominal de 17,28% em relação a 2018. Contudo, descontando a parcela relativa a duas

importantes receitas não recorrentes⁴², no montante de R\$ 932.656.247,06, ocorridas em 2019, a variação nominal foi de 11,66%. Já a despesa total chegou a R\$ 16,8 bilhões, resultando em um superávit orçamentário de R\$ 2,65 bilhões para 2019. Considerado o IPCA de 4,31% em 2019, a receita total cresceu 12,43% em termos reais e a despesa 0,04%.

O Gráfico elaborado pela equipe técnica a seguir demonstra a Evolução da Receita Total e da Despesa Total (em bilhões de reais – valores nominais).



Evolução da Receita Total e da Despesa Total (em bilhões de reais – valores nominais)
Fonte: Sigefes

Ademais verifica-se do gráfico abaixo constante do Relatório Técnico 00048/2020-7 que no ano de 2019 a receita voltou a crescer em termos reais, refletindo a recuperação cíclica da economia.



Evolução da Receita Total (em bilhões de reais – valores reais dez/2019)
Fonte: Sigefes

Quanto a evolução mensal da arrecadação (Gráfico 1.5.3 do Relatório Técnico 48/2020), é possível observar que não houve quedas na arrecadação em relação ao mesmo mês do ano anterior.

⁴² Em 2019, o Estado do Espírito Santo recebeu o montante de R\$ 771.075.776,00, relativo a duas parcelas iniciais do Acordo do Parque das Baleias (referente aos retroativos de Participação Especial na exploração do petróleo, firmado entre a ANP e a Petrobras, que trata do encerramento da controvérsia envolvendo as áreas do Contrato de Concessão BC-60, autorizado pela Lei Estadual 10.979, de 13 de fevereiro de 2019, publicada no DOE em 14/2/2019) e o montante de R\$ 161.580.471,06 (relativo ao recebimento da parcela do valor arrecadado pela União proveniente do leilão de excedente de petróleo de campos do pré-sal).

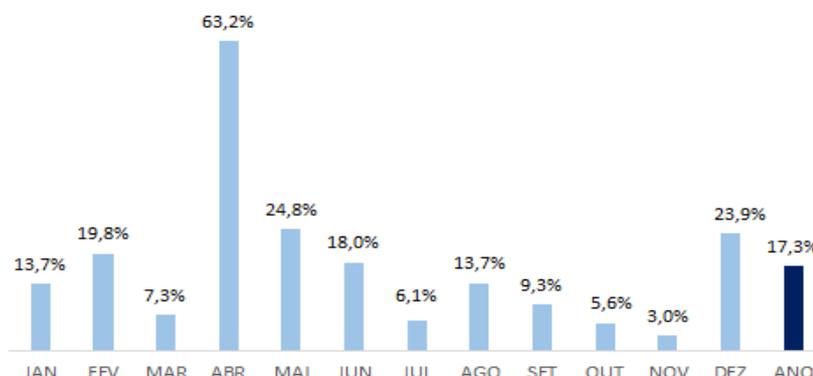


Gráfico 1.5.3 – Variação mensal da arrecadação estadual em 2019 em relação ao mesmo mês do ano anterior
Fonte: Sigefes

O ICMS é o principal componente da receita estadual, sendo responsável por **46,0% da Receita Corrente Líquida no ano de 2019 (R\$ 15.832.886.168,20)**. As rendas de petróleo (royalties e participações especiais) e o Fundo de Participação dos Estados também compõem parcela importante da RCL, conforme gráfico a seguir:

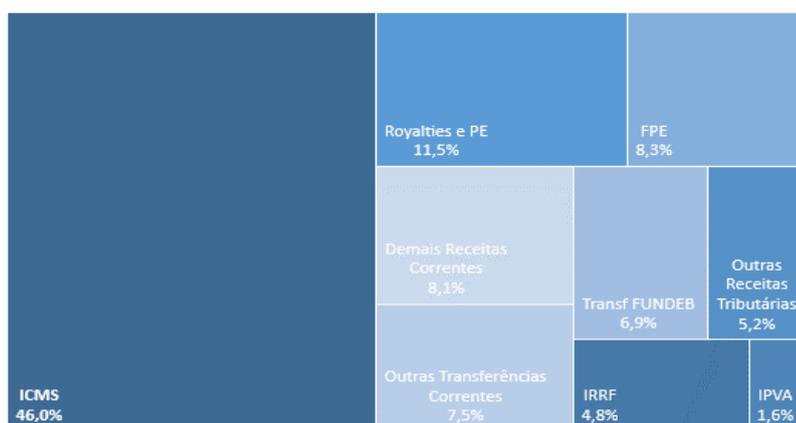


Gráfico 1.5.4 do Relatório Técnico 48/2020 – Composição da Receita Corrente Líquida em 2019
Fonte: Sigefes

Quanto a despesa com investimentos teve poucas alterações em 2019, alcançando R\$ 1,07 bilhão, refletindo, assim como em 2018, o espaço fiscal resultante do crescimento das receitas. A variação em relação a 2018 foi de uma queda de 1,12%. A parcela de Investimentos realizada com recursos próprios foi de 72,61% em relação ao total de investimentos realizados no ano de 2019.

Um ponto que merece destaque refere-se ao 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).

Nesta oportunidade, mister ponderar a alta volatilidade e a natureza transitória dos recursos de petróleo. Assim, face às peculiaridades dessas receitas, entendo, consoante assentado nos autos do TC 15509/2019 que, para fins **gerenciais e de maneira complementar/adicional à Receita Corrente Líquida**, é recomendável que o Governo do Estado deduza essas receitas do cômputo da RCL, originando a **Receita Corrente Líquida Gerencial** – tema este que será adiante abordado de maneira mais aprofundada.

Desta feita, importa alertar, que uma redução das receitas oriundas do petróleo irá afetar negativamente a RCL, podendo levar a extrapolação dos limites de despesa com pessoal.

Pois bem, para evidenciar o impacto das receitas de petróleo nas finanças do Estado simulou alguns cenários no Relatório Técnico do presente:

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%. Em 2019, o pico da participação aconteceu em fevereiro (13,81%), caindo até dezembro (11,53%). 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 1.5.2 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 conseqüente 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 2019. No caso do Ente (consolidado), o percentual de 46,05% apurado⁴³ em 2019 passaria para 55,24% num cenário sem royalties, atingindo o limite de alerta. No caso do Poder Executivo, o percentual de 36,34% para o Poder Executivo passaria para 43,60%, aproximando-se do limite de alerta (44,10%).

Tabela 1.5.2 – Cenários do percentual da despesa com pessoal considerando redução dos royalties (dez/2019)

Redução dos Royalties (Cenários)	Ente (Consolidado)	Executivo	TJ	MP	Ales	TC
0%	46,046%	36,342%	4,999%	1,594%	1,002%	0,724%
-20%	47,632%	37,593%	5,171%	1,649%	1,036%	0,749%
-35%	48,895%	38,590%	5,308%	1,693%	1,064%	0,769%
-55%	50,687%	40,004%	5,503%	1,755%	1,103%	0,797%
-65%	51,633%	40,751%	5,605%	1,788%	1,123%	0,812%
-85%	53,635%	42,332%	5,823%	1,857%	1,167%	0,843%
-95%	54,696%	43,169%	5,938%	1,894%	1,190%	0,860%
-100%	55,242%	43,600%	5,997%	1,913%	1,202%	0,868%

⁴³ Ver subseção 2.3.2.5.

Fonte: Sigefes e Painel de Controle (Disponível em: <https://cidades.tce.es.gov.br/estado/2019/boletimMensal>)

Finalizando este tópico, em relação ao o **resultado primário** - popularmente conhecido como a “economia que o governo faz para pagar os juros da dívida” - consignaram que nos últimos cinco anos o governo do estado apresentou **resultado primário positivo**, conforme Gráfico 1.5.5 do Relatório a seguir, variando 168,9% no período 2015/2018 e 1.012,5% no período 2015/2019. Vale destacar que parte expressiva do superávit primário de 2019 se deve aos recursos provenientes do acordo relativo ao Parque das Baleias.



Gráfico 1.5.5 – Resultado primário – 2015/2019 (em R\$ milhões)

Fonte: CidadES- Metas Fiscais

Obs: O Resultado primário de 2019 segue a metodologia dos anos anteriores. Além disso, em 2019 registrou-se uma receita primária discrepante em relação aos anos anteriores devido a concessão do Parque das Baleias.

II. 7.5 Capacidade de Pagamento (Capag)

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”⁴⁴ 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 no Capag 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.

⁴⁴ 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.

Conforme Relatório da Secretaria de Controle Externo de Contabilidade, Economia e Gestão Fiscal – SEEXCONTAS, o boletim de 2019⁴⁵, com dados referentes ao ano de 2018, **apontou o Espírito Santo como o único estado com Nota A em Capacidade de Pagamento**⁴⁶. Outros dez estados obtiveram nota B e também estão aptos a receber aval do Tesouro para operações de crédito.

II. 7.6 Dívida pública

Em 2019, a Dívida Consolidada Bruta recuou para 44,52% da Receita Corrente Líquida, enquanto a Dívida Consolidada Líquida, que é o parâmetro utilizado pela LRF no controle do endividamento público, caiu para 14,04%.

II. 7.7 Superávit Financeiro

O Superávit Financeiro expressa as reais disponibilidades financeiras do Ente, depois de deduzidas todas as obrigações de curto prazo, tais como restos a pagar, inclusive não processados, e consignações, entre outras. Quando supera o volume necessário para suprir o fluxo normal de pagamentos, considerada a sazonalidade da receita e despesa, pode ser entendido como uma reserva para “dias difíceis”. O Espírito Santo é um dos poucos estados em que o montante de recursos disponíveis supera de forma expressiva as obrigações de curto prazo, constituindo assim esse tipo de reserva.

Segundo a publicação “RGF em foco – Estados + Distrito Federal”, da Secretaria do Tesouro Nacional⁴⁷, a **disponibilidade líquida de caixa do Governo Estadual alcança 30% da RCL, sendo 10% de recursos não vinculados e 20% de recursos vinculados**. Em alguns estados, como Rio de Janeiro, Minas Gerais e Rio Grande do Sul, a disponibilidade no final de 2019 foi negativa.

Consoante bem apresentado pela equipe de auditoria, embora sejam conceitos distintos, a **disponibilidade líquida de caixa e o superávit financeiro** (que é apurado no Balanço Geral do Estado) se aproximam, permitindo a comparação entre estados por constar, no caso das disponibilidades, do Relatório de Gestão Fiscal de cada unidade da federação. Para uma análise mais detalhada, utilizaram o superávit financeiro apurado no Balanço Geral do Estado, como demonstrado no Quadro 1.5.1 do Relatório das Contas abaixo:

⁴⁵ Disponível em: < https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO:30407>. Acesso em: 28 de abril de 2020.

⁴⁶ Este TCEES não realizou procedimentos específicos sobre a pontuação.

⁴⁷ Disponível em: < https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO:31820>. Acesso em: 03 mar. 2020.

Recursos Ordinários (I)	1.397.210.318,50
Outros Recursos de Caixa (II)	1.429.368.760,81
02 - Manutenção e Desenvolvimento do Ensino	85.432.077,77
04 - Ações e Serviços de Saúde	23.217.152,63
07 - Royalties, Participação Especial e FEP	1.091.027.563,44
08 - Cessão Onerosa - Lei nº 13.885/2019	159.964.666,36
12 - Superávit Financeiro - dec. 2829-r 17/08/11	5.359.415,50
14 - FUNDEB - 40%	20.014.357,52
15 - Alienação de Bens	3.689.867,78
16 - Depósitos Judiciais – Lei nº 10.549/2016	40.663.659,81
Recursos Próprios (III)	631.082.631,66
59 - Transferências Financeiras a Fundos	304.558.833,28
71 - Arrecadado pelo Órgão	326.523.798,38
Outras Vinculações	
Vinculados à Saúde (IV)	196.399.716,71
34 - Incentivo SUS - União	37.644.774,15
35 - SUS - Produção	21.352.923,35
56 - Bloco de Investimento - SUS - Federal	20.599.469,25
57 - Incentivo SUAS - União	3.692.458,45
55 - Bloco de Custeio - SUS - Federal	113.110.091,51
Vinculados à Educação (V)	98.771.673,92
31 - Cota-Parte Estadual do Salário Educação	58.879.379,01
46 - Programa Dinheiro Direto na Escola - PDDE	596.129,66
47 - Programa Alimentação Escolar - PNAE	15.016.888,26
48 - Programa Transporte Escolar - PNATE	3.874,22
49 - Programa Brasil Alfabetizado	2.939.608,79
51 - Programa de Ensino de Atendimento ao EJA	325.411,89
52 - Programa Fomento Ensino em Tempo Integral	21.010.382,09
Operações de Crédito (VI)	351.664.160,45
42 - Operações de Crédito Internas	282.433.237,61
43 - Operações de Crédito Externas	69.230.922,84
Demais Vinculações (VII)	179.335.147,43
33 - Convênios - União	48.547.730,98
39 - Doações	16.939.161,40
41 - Convênios com Órgãos não Federais	586.899,72
54 - CIDE	2.763.573,39
63 - Recursos Lei Pelé	4.599.680,54
65 - PRONAT	23.459.206,73
66 - Plano de Ações Articuladas - PAR	4.706.757,98
72 - Convênios com Órgãos Federais	38.983.557,26
73 - Convênios com Órgãos não Federais	14.208,59
74 - Transferências de Instituições Privadas	35.888.874,70
75 - Programa Bacias Hidrográficas - PROCOMITÊS	2.845.496,14
Total (VIII = I + II + III + IV + V + VI + VII)	4.283.832.409,48
Recursos da Previdência (IX)	4.661.086.835,83
Total com Previdência (VIII + IX)	8.944.919.245,31

Quadro 1.5.1 - Superávit financeiro por fontes – Consolidado (todos os Poderes) - Exercício de 2019
Fonte: Balanço Geral do Estado - 2019

O superávit consolidado para todos os poderes e todas as fontes de recursos importa o montante de R\$ 8,95 bilhões de reais. Desse valor, R\$ 4,66 bilhões são recursos da previdência e, portanto, não podem ser utilizados para custear as despesas dos Poderes e Órgãos do Estado. O restante do valor, como explicado acima, divide-se em diversas outras fontes, desde Recursos Ordinários do Tesouro, sem qualquer tipo de vinculação, a outras com diferentes tipos de vinculação e possibilidades de uso. Para facilitar o entendimento, o Quadro foi organizado de forma a apresentar as disponibilidades em **grupos de fontes, segundo a rigidez da vinculação**. Assim,

depois da fonte recursos ordinários, são apresentadas as disponibilidades (Outros Recursos de Caixa) para as fontes de recursos de uso discricionário. **São recursos que, embora possam apresentar algum tipo de limitação de uso, como Royalties que não podem ser utilizados para pagar despesas de pessoal, tem sua aplicação sem vinculação a alguma despesa ou ação específica.**

Um próximo grupo de fontes diz respeito à arrecadação de autarquias e fundos do próprio estado. Ainda que seu uso seja, em princípio, específico do órgão ao qual a receita está vinculada, como isso é definido em lei estadual, a destinação desse recurso também pode vir a ser alterada por lei estadual.

Em seguida, já abarcando as fontes vinculadas de destinação específica, os recursos transferidos pela União para aplicação em programas da saúde e educação. O próximo grupo corresponde às receitas de operações de crédito, que só podem ser aplicadas no objeto definido no respectivo contrato de empréstimo. Por fim, as fontes vinculadas a programas ou despesas específicas dos demais órgãos.

Em síntese, concluiu a equipe das Contas que o valor que pode ser considerado como “reserva para tempos difíceis” corresponde essencialmente a fonte de Recursos Ordinários do Tesouro. O valor do superávit apurado nessa fonte alcançou R\$ 1,4 bilhão para o consolidado do ente, e R\$ 1,2 bilhão para o Poder Executivo. Além dessa fonte, os grupos de recursos de uso discricionário (Outros Recursos de Caixa) e de Recursos Próprios, embora não sejam de aplicação totalmente livre, também podem ser mobilizados para compensar uma eventual queda temporária da receita, respeitados os critérios legais. O valor apurado nessas fontes alcançou, em 31 de dezembro de 2019, o montante de R\$ 2,06 bilhões para o consolidado do ente, e R\$ 1,97 bilhão para o Poder Executivo.

II. 7.8 Previdência

Consoante o Relatório Técnico das Contas do Governador – Exercício 2019, o Fundo Previdenciário, criado em 2004⁴⁸, apresentou disponibilidades financeiras de R\$ 4,55 bilhões em 31/12/2019. Ainda que significativo, há um longo caminho (de décadas) até que o sistema previdenciário estadual (RRPS consolidado) alcance o equilíbrio atuarial⁴⁹, consolidando a transição do regime de repartição simples (Fundo Financeiro) para o regime de capitalização (Fundo Previdenciário)⁵⁰.

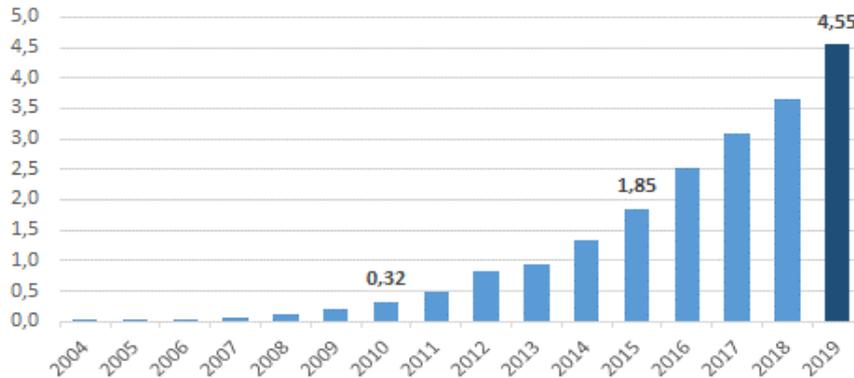
⁴⁸ Lei Complementar Estadual 282, de 22 de abril de 2004.

⁴⁹ Em 2019, o resultado atuarial do RPPS (consolidado) apresentou um déficit da ordem de 36,15 bilhões.

⁵⁰ Mais detalhes nas análises sobre a previdência estadual realizadas nas contas dos governadores de 2015, 2016, 2017 e 2018.

Fundo Previdenciário

Saldo em 31 de dezembro de cada ano, em R\$ bilhões

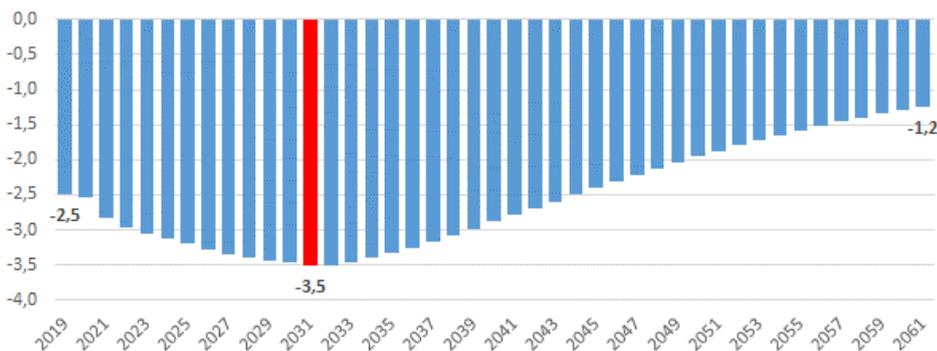


Destaques

Em 31/12/2019, as disponibilidades financeiras do Fundo Previdenciário alcançaram R\$ 4,55 bilhões.

Fundo Financeiro

Déficit projetado a cada ano, em R\$ bilhões



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

Gráfico 1.5.9 do Relatório 048/2020– Situação da Previdência no Espírito Santo
Fonte: Balancete Resumido IPAJM (2004-2018) e RREO 6° Bimestre 2019

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.

Vale registrar que a projeção constante do estudo atuarial não leva em conta profundas alterações realizadas recentemente no sistema previdenciário, tanto a nível federal quanto estadual. **É fundamental, para que se tenha uma avaliação mais precisa da situação previdenciária do Estado, que o Estudo Atuarial seja atualizado, considerando os efeitos da reforma previdenciária (Emenda Constitucional 103/2019) e**

das alterações na legislação estadual (Emenda à Constituição Estadual 114, de 25 de novembro de 2019, Lei Complementar 938, de 9 de janeiro de 2020, Lei Complementar 943, de 13 de março de 2020, Lei Complementar 931, de 3 de dezembro de 2019 e Lei Complementar 945, de 27 de março de 2020).

II.8 DAS CONFORMIDADES: FISCAL E ORÇAMENTÁRIA

A presente análise tem como objetivo avaliar a **atuação do Governo do Estado no exercício de 2019 quanto aos instrumentos de planejamento e orçamento vigentes e à gestão orçamentária e fiscal**, fornecendo informações a fim de subsidiar a emissão do parecer prévio previsto no art. 71, inciso I⁵¹, da Constituição Estadual.

A equipe técnica apresentou os resultados da auditoria referentes ao acompanhamento e análises quanto à execução do orçamento e da gestão fiscal, tendo como enfoque o cumprimento das leis e normas pertinentes, especialmente no que se refere à Constituição Federal, à Constituição do Estado do Espírito Santo, à Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000), à Lei 4.320/1964, aos principais instrumentos de planejamento e orçamento: Plano Plurianual para o quadriênio 2016-2019 (Lei Estadual 10.489/2016 – DOE de 15/01/2016), Lei de Diretrizes Orçamentárias 2019 (Lei Estadual 10.874/2018 – DOE de 13/07/2018) e Lei Orçamentária Anual 2019 (Lei Estadual 10.978/2019 – DOE 18/01/2019), em atendimento ao disposto no artigo 118, § 1º, do Regimento Interno do TCEES (Resolução TC 261/2013).

As análises das Conformidades foram tratadas na Seção 2 do **Relatório Técnico 00048/2020-7** e está exposta em quatro subseções. Na subseção 2.1 são apresentadas as considerações quanto à análise de conformidade realizada nos instrumentos de planejamento para o exercício de 2019. A subseção 2.2 traz informações quanto à gestão orçamentária das receitas e despesas, e demonstra o resultado orçamentário do exercício. A gestão fiscal é discutida na subseção 2.3 sob os enfoques da Constituição Federal e da Lei de Responsabilidade Fiscal. Na subseção 2.4, apresentam-se as considerações finais, seguidas dos Apêndices referentes à base de cálculo para apuração das despesas com educação e saúde e os gastos com ensino no Estado.

Em consonância com os trabalhos de auditoria, passo à análise dos trabalhos técnicos:

⁵¹ Art. 71. O controle externo, a cargo da Assembleia Legislativa ou da Câmara Municipal, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado ao qual compete:

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

II.8.1 INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO

Os instrumentos de planejamento e orçamento se encontram previstos no art. 165 da Constituição Federal, bem como no art. 150 da Constituição Estadual, e são eles: 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, quanto aos aspectos formais da Lei, no Relatório de Acompanhamento 1/2016 (Processo TC 4733/2016)⁵², o que originou, na Decisão 3553/2016 – Plenário, recomendação a ser monitorada no PPA para o quadriênio 2020-2023.

A equipe da Secretaria de Controle Externo de Contabilidade, Economia e Gestão Fiscal – SECEXCONTAS realizou a verificação do cumprimento dos dispositivos legais e constitucionais que regulam a elaboração da LDO 2019 (Lei Estadual 10.874/2018 – DOE de 13/07/2018) e da LOA 2019 (Lei Estadual 10.978/2019 – DOE 18/01/2019) foi por meio dos *checklists*⁵³ que encontram-se acostados no Relatório de Acompanhamento 5/2019 (Processo TC 3296/2019) e abrangeu aspectos formais das Leis e dos demonstrativos que as integram.

Quanto à LDO 2019, foram avaliados 22 itens, dos quais 21 foram pontuados como regulares e 1 item como irregular. No que se refere à LOA 2019, foram analisados 32 itens dos quais 30 foram pontuados como regulares e 2 como irregulares, conforme consta do Relatório de Acompanhamento 5/2019 (Processo TC 3296/2019).

Releva registrar que naquela oportunidade processual assentei meu posicionamento quanto a **intrínseca relação existente entre as propostas defendidas pelos candidatos a Chefe do Poder Executivo durante o pleito eleitoral e o Plano Plurianual (PPA), à luz da governança pública e da *accountability* exercida pelos Tribunais de Contas.**

Isso porque, as análises das Contas realizadas pelas Cortes contribuem sobremaneira para o **aprimoramento do desempenho da atuação governamental**, tanto no **combate à corrupção**, quanto no **combate à ineficiência na gestão dos recursos públicos**. Sob o prisma da governança pública a partir do processo de delegação eleitoral, conclui-se que deve haver **estreita correlação e compatibilidade entre as precitadas propostas e o PPA**, visto que foram as mesmas que alçaram o candidato à condição de governante. A demonstração do planejamento para implementação dessas propostas nessa peça plurianual – que por sua vez deve ser objeto de controle externo, exercido pelas Casas de Contas - torna-se, portanto, cogente, em respeito aos princípios basilares que regem a democracia, destacando-se a conjugação entre o princípio da soberania popular e do princípio da indisponibilidade do interesse público.

⁵² Peças digitalizadas 77/2017 e 78/2017.

⁵³ Apêndices 141/2019 e 142/2019 do Relatório de Acompanhamento 5/2019 (TC 3296/2019).

A partir da linha de intelecção e respectivos substratos jurídicos apresentados nos autos do TC 3296/2019, votei (Voto do Relator 04679/2019-2) por RECOMENDAR ao Governo do Estado, nos termos do art. 329, § 7º, do Regimento Interno do TCEES (Resolução TC nº 261/2013), para que **faça constar no Projeto de Lei do Plano Plurianual 2020-2023 as propostas defendidas pelo então candidato a Governador do Estado e registradas no Tribunal Regional Eleitoral no último pleito eleitoral**, observadas adequações próprias das características de planejamento, demonstrando as metas e indicadores que permitam a aferição das políticas públicas planejadas, executadas, monitoradas e reavaliadas para cada ciclo orçamentário e, para que evidencie a compatibilidade dessas propostas com o PPA 2020-2023.

Quanto aos instrumentos de Planejamento, LDO e LOA, a verificação do cumprimento dos dispositivos legais e constitucionais que regulam a elaboração dos mesmos, foi realizada por meio de *checklists*, abrangendo aspectos formais da Lei e dos respectivos demonstrativos apresentados, ficando comprovada pela equipe técnica a regularidade.

II.8.2 GESTÃO ORÇAMENTÁRIA

A gestão orçamentária representa a realização dos objetivos e metas determinados para o setor público no processo de planejamento integrado e deve, obrigatoriamente, pautar-se na programação de créditos consignados no orçamento aprovados para o ente público, bem como nas alterações decorrentes da abertura de créditos adicionais. O corpo técnico analisou a arrecadação das receitas previstas e da execução das despesas fixadas no Orçamento Fiscal e da Seguridade Social (OFSS) aprovadas na Lei Orçamentária de 2019, conforme a seguir.

II. 8.2.1 Receitas

A **receita total** realizada em 2019 alcançou o montante de R\$ 19.465.158.903,68, representando 105,96% da expectativa de arrecadação do Governo do Estado (Previsão Atualizada), conforme evidenciado a seguir, e apresentou acréscimo real de 12,43% em relação a 2018 (R\$ 17.312.484.803,44).

Tabela 2.2.1 do Relatório Técnico 48/2020 – Previsão e realização de receitas (orçamentárias e intraorçamentárias) – Exercício 2019 (em R\$)

RECEITAS	PREVISÃO INICIAL (a)	PREVISÃO ATUALIZADA (b)	RECEITAS REALIZADAS (c)	SALDO (d)=(c-b)	% REALIZADO (c)/(b)
RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS	17.720.861.504,00	18.369.528.617,65	19.465.158.903,68	1.095.630.286,03	105,96%
RECEITAS CORRENTES (I)	16.599.536.691,00	17.239.803.804,65	19.021.718.507,58	1.781.914.702,93	110,34%
Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria	7.707.843.233,00	8.208.325.669,61	8.594.437.946,49	386.112.276,88	104,70%
Contribuições	3.392.368.759,00	3.392.368.759,00	3.146.691.903,47	- 245.676.855,53	92,76%
Receita Patrimonial	600.691.383,00	600.691.383,00	840.054.913,61	239.363.530,61	139,85%
Receita Agropecuária	20.000,00	20.000,00	817,10	- 19.182,90	4,09%
Receita Industrial	17.752.857,00	17.752.857,00	13.214.550,77	- 4.538.306,23	74,44%
Receita de Serviços	81.606.589,00	81.606.589,00	75.853.361,76	- 5.753.227,24	92,95%
Transferências Correntes	4.518.586.809,00	4.658.371.486,04	6.026.428.944,51	1.368.057.458,47	129,37%
Outras Receitas Correntes	280.667.061,00	280.667.061,00	325.036.069,87	44.369.008,87	115,81%
RECEITAS DE CAPITAL (II)	1.121.324.813,00	1.129.724.813,00	443.440.396,10	- 686.284.416,90	39,25%
Operações de Crédito	924.029.273,00	924.029.273,00	345.694.762,87	- 578.334.510,13	37,41%
Alienação de Bens	3.020.000,00	3.020.000,00	4.207.303,64	1.187.303,64	139,31%
Transferências de Capital	154.662.526,00	163.062.526,00	41.362.986,47	- 121.699.539,53	25,37%
Outras Receitas de Capital	39.613.014,00	39.613.014,00	52.175.343,12	12.562.329,12	131,71%
SUBTOTAL DAS RECEITAS (III) = (I + II)	17.720.861.504,00	18.369.528.617,65	19.465.158.903,68	1.095.630.286,03	105,96%
OPERAÇÕES DE CRÉDITO/REFINANCIAMENTO (IV)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00%
Operações de Crédito - Mercado Interno	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00%
Operações de Crédito - Mercado Externo	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00%
SUBTOTAL COM FINANCIAMENTO (V) = (III)	17.720.861.504,00	18.369.528.617,65	19.465.158.903,68	1.095.630.286,03	105,96%
DÉFICIT (VI)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00%
TOTAL (VII) = (V) + (VI)	17.720.861.504,00	18.369.528.617,65	19.465.158.903,68	1.095.630.286,03	105,96%

As **receitas correntes** arrecadadas totalizaram R\$ 19.021.718.507,58, demonstrando um percentual de 10,34% acima da previsão atualizada.

A **receita de impostos, taxas e contribuições de melhoria** (R\$ 8.594.437.946,49) e as receitas de transferências correntes (R\$ 6.026.428.944,51) representaram a principal origem de recursos dentre as receitas correntes, com percentual de realização de 104,70% e 129,37%, respectivamente, em relação à previsão atualizada.

A **receita de contribuições** apresentou o montante de R\$ 3.146.691.903,47, correspondendo a 92,76% da previsão atualizada.

O Gráfico a seguir discrimina a composição das **receitas correntes** e a sua participação na **receita corrente total**:

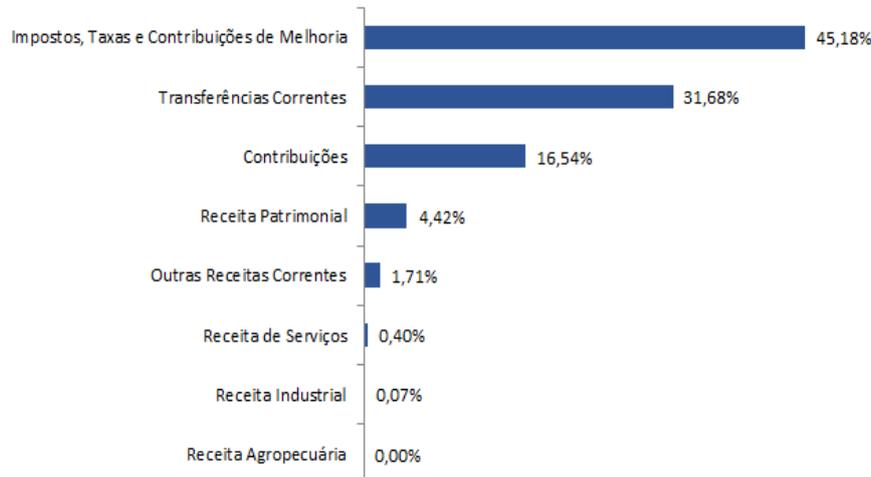


Gráfico 2.2.1 do **Relatório Técnico 48/2020** – Detalhamento das receitas correntes realizadas em relação à receita corrente total - 2019
Fonte: Balanço Orçamentário – RREO - 6º Bimestre/2019

As **receitas de capital** totalizaram R\$ 443.440.396,10, com percentual de realização de 39,25% da previsão atualizada (R\$ 1.129.724.813,00).

As **receitas de operações de crédito**, principal receita de capital, tiveram a arrecadação de R\$ 345.694.762,87, representando 37,41% da previsão atualizada (R\$ 924.029.273,00), as **transferências de capital** somaram R\$ 41.362.986,47, representando 25,37% da receita prevista atualizada (R\$ 163.062.526,00), já as **receitas de alienação de bens** somaram R\$ 4.207.303,64, representando 139,31% da previsão atualizada, e as **demais receitas** somaram R\$ 52.175.343,12, representando 131,71% da previsão atualizada.

A equipe técnica registrou que, no decorrer do exercício de 2019, as parcelas referentes ao **Acordo do Parque das Baleias**, firmado entre a Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) e a Petróleo Brasileiro SA (Petrobras), que trata do encerramento da controvérsia envolvendo as áreas do Contrato de Concessão BC-60, no montante de **R\$ 911.578.372,69**, foram contabilizadas, inicialmente, como Transferências de Capital (Receita de Capital - Transferências Intergovernamentais, na natureza de receita 24219920 – TRANSFERÊNCIA DO ACORDO DO PARQUE DAS BALEIAS – LEI Nº 10.979/2019).

Essa classificação adotada pelo Poder Executivo se encontra em análise por este TCEES nos autos do Processo TC 15.509/2019. Contudo, antes do posicionamento final do Plenário do TCEES, o Governo do Estado optou por **reclassificar**⁵⁴ as receitas decorrentes do Acordo do Parque das Baleias do exercício de 2019, no mesmo montante de R\$ 911.578.372,69, como **Transferências Correntes** (Receita Corrente – Transferências Intergovernamentais, na natureza de receita 17219920 -

⁵⁴ Nota de Evento 2019EV00060 de 31/12/2019, Unidade Gestora 800.102.

TRANSFERÊNCIAS DO ACORDO DO PARQUE DAS BALEIAS - LEI Nº 10.979/2019), conforme se depreende do Balanço Orçamentário republicado no Diário Oficial dos Poderes do Estado de 30/03/2020.

A análise das parcelas decorrentes do Acordo do Parque das Baleias se restringiu ao acompanhamento e avaliação do registro contábil e orçamentário como receitas de capital e posteriormente como receita corrente, não contemplando a análise jurídica do acordo assinado e nem o cálculo dos valores recebidos e de suas respectivas correções.

Foi observado que na Receita Total houve um acréscimo real de 12,43%, na Receita Corrente um acréscimo real de 10,70% e na Receita de Capital um acréscimo real de 242,30%.

O Gráfico a seguir discrimina a composição das **receitas de capital** e a sua participação na **receita de capital total**:

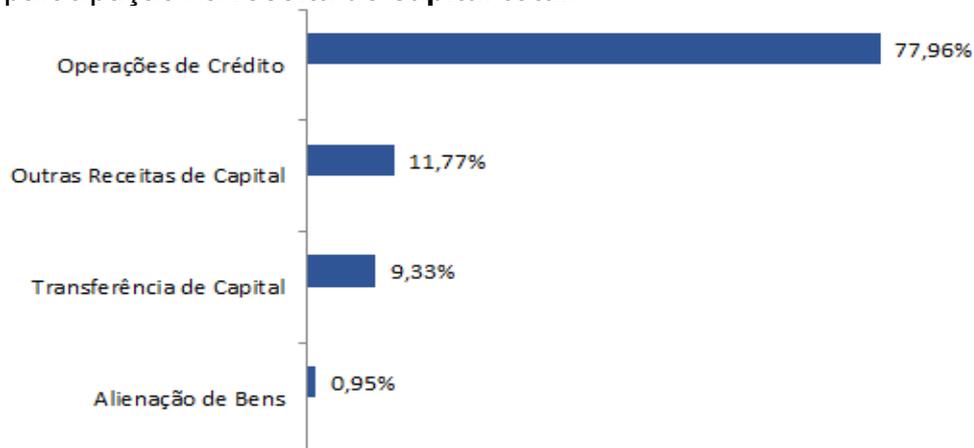


Gráfico 2.2.2 do **Relatório Técnico 48/2020** – Detalhamento das receitas de capital realizadas em relação à receita de capital total - 2019
Fonte: Balanço Orçamentário do Estado

Na Tabela a seguir apresenta-se a comparação entre as **receitas arrecadadas no exercício de 2019** e as receitas arrecadadas no **exercício de 2018** (em valores constantes), na qual se observa na **Receita Total** um acréscimo real de 12,43%, na **Receita Corrente** um acréscimo real de 10,70% e na **Receita de Capital** um acréscimo real de 242,30%:

Tabela 2.2.2 do **Relatório Técnico 48/2020** – Comparação das receitas (orçamentárias e intraorçamentárias) – Exercícios 2018-2019 (em R\$ atualizado até

dez/2019).

RECEITAS	2018			2019		Variação % (c/b)
	Valor Corrente (a)	Valor Corrigido - IPCA (b)	% Sobre Total	Valor (c)	% Sobre Total	
RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS	16.597.777.850,10	17.312.484.803,44	100,00%	19.465.158.903,68	100,00%	12,43%
RECEITAS CORRENTES (I)	16.473.578.147,80	17.182.937.012,28	99,25%	19.021.718.507,58	97,72%	10,70%
RECEITAS DE CAPITAL(II)	124.199.702,30	129.547.791,16	0,75%	443.440.396,10	2,28%	242,30%
SUBTOTAL DAS RECEITAS (III) = (I + II)	16.597.777.850,10	17.312.484.803,44	100,00%	19.465.158.903,68	100,00%	12,43%
OPERAÇÕES DE CRÉDITO/REFINANCIAMENTO (IV)	0,00	0,00	-	0,00	-	-
Operações de Crédito Internas	0,00	0,00	-	0,00	-	-
Operações de Crédito externas	0,00	0,00	-	0,00	-	-
SUBTOTAL COM REFINANCIAMENTO (V) = (III) + (IV)	16.597.777.850,10	17.312.484.803,44	100,00%	19.465.158.903,68	100,00%	12,43%
DÉFICIT (VI)	0,00	0,00	-	0,00	-	-
TOTAL (VII) = (V) + (VI)	16.597.777.850,10	17.312.484.803,44	100,00%	19.465.158.903,68	100,00%	12,43%

Fonte: Balanço Orçamentário – RREO referente ao 6º Bim dos exercícios de 2018 e 2019

Nota: Valores referentes ao exercício de 2018 atualizados pelo IPCA (IBGE).

II. 8.2.2 Despesas

Os resultados obtidos no acompanhamento da execução da despesa no exercício, tiveram como enfoque a Lei Federal nº 4.320/1964, em seus artigos 40 a 46, e a Constituição Federal em seu artigo 167, incisos V, VI e VII, e parágrafos 2º e 3º.

A Lei Orçamentária Anual (Lei Estadual 10.978/2019) autorizou para o exercício de 2019, inicialmente, no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (OFSS), **despesas** no montante de **R\$ 17.720.861.504,00**, incluindo a Reserva do RPPS no montante de R\$ 582.367.422,00 e a Reserva de Contingência de R\$ 270.882.893,00.

Conforme Balanço Orçamentário⁵⁵, até o 6º Bimestre do exercício, as alterações orçamentárias **elevaram as despesas** autorizadas para o exercício totalizando **R\$ 19.465.955.385,56**, representando um **aumento de 9,85%**, no montante de **R\$ 1.745.093.881,56** (líquido da anulação de dotação no montante de R\$ 1.017.737.382,50), sendo **R\$ 1.742.543.881,56** de **créditos suplementares** e **R\$ 2.550.000,00** de **créditos especiais**, consoante a seguir consignado:

Tabela 2.2.3 do Relatório Técnico 48/2020 – Alterações orçamentárias em 2019 (em R\$)

ORÇAMENTO FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL	
Dotação Inicial	17.720.861.504,00
(+) Créditos Suplementares	1.742.543.881,56
Por excesso de arrecadação	648.667.113,65
Por superávit financeiro	1.093.876.767,91
(+) Créditos Especiais	2.550.000,00
Por superávit financeiro	2.550.000,00
Dotação Atualizada	19.465.955.385,56

⁵⁵ Publicado no Diário Oficial dos Poderes do Estado de 30/01/2020, republicado em 07/02/2020 e em 30/03/2020.

Fonte: Lei Estadual 10.978/2019, Consulta Balancete – Sigefes
Nota: Do total da Dotação Atualizada, R\$ 582.367.422,00 se refere à Reserva do RPPS.

A equipe técnica evidenciou que, por meio de consulta realizada no sistema Sigefes do Governo do Estado, o total de **créditos adicionais** abertos no exercício de 2019 somaram R\$ 2.762.831.264,06, dos quais R\$ 2.743.818.004,51 de **créditos suplementares** e R\$ 19.013.259,55 de **créditos especiais**.

Tabela 2.2.4 do Relatório Técnico 48/2020 – Créditos adicionais abertos em 2019 (em R\$)

CRÉDITOS ADICIONAIS POR TIPO	
Tipo de Crédito	Valor
Suplementares	2.743.818.004,51
Especiais	19.013.259,55
Total Bruto	2.762.831.264,06
(-) Anulação de Dotação	1.017.737.382,50
Total Líquido	1.745.093.881,56

Foi ressaltado pela equipe de auditoria que, do montante de créditos suplementares adicionais movimentados, foram abertos créditos adicionais por anulação de dotação no montante de R\$ 1.017.737.382,50, que não implicaram no aumento da despesa autorizada, por terem sido financiados pela anulação total ou parcial de dotação já prevista na LOA.

Conforme demonstrado na Tabela a seguir, foi constatado o **cumprimento do limite máximo de 20% definido** no art. 6º, caput, da LOA 2019, quanto a abertura de créditos suplementares.

Tabela 2.2.5 do Relatório Técnico 48/2020 – Limite de abertura de créditos suplementares (em R\$)

LIMITE PARA ABERTURA DE CRÉDITOS SUPLEMENTARES - LOA 2019, ART. 6º	
Orçamento Inicial	18.430.609.524,00
Orçamento Fiscal e da Seguridade Social (I)	17.720.861.504,00
Orçamento de Investimentos	709.748.020,00
Limite da LOA 2019 (Lei 10978/2019, art. 6º)	3.686.121.904,80
Limite do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social	3.544.172.300,80
Limite do Orçamento de Investimentos	141.949.604,00
Créditos adicionais (suplementares) (II)	2.743.818.004,51
Percentual de Abertura (II/ I * 100)	15,48%

Fonte: Lei Estadual 10.978/2019, Consulta Balancete – Sigefes

Quanto à distribuição por fontes, os créditos adicionais abertos por superávit financeiro apurado no Balanço Patrimonial do exercício anterior somaram R\$ 1.096.426.767,91, os originados do excesso de arrecadação, o montante de R\$ 648.667.113,65. Os créditos adicionais por anulação de dotação, que não implicaram no aumento da despesa autorizada, somaram R\$ 1.017.737.382,50, conforme demonstrado na Tabela a seguir.

Tabela 2.2.6 do Relatório Técnico 48/2020 – Créditos Adicionais abertos por Fonte em 2019 (em R\$)

CRÉDITOS ADICIONAIS POR FONTE	
Fonte	Valor
Superávit Financeiro do Exercício Anterior	1.096.426.767,91
Excesso de Arrecadação	648.667.113,65
Anulação de Dotação	1.017.737.382,50
Operações de Crédito	0,00
Total Bruto	2.762.831.264,06

Fonte: Consulta Balancete – Sigefes

II. 8.2.2.1 Execução das Despesas

Em atenção ao art. 167, inciso II⁵⁶, da Constituição Federal, foi observado pela equipe de auditoria que a despesa executada⁵⁷ pelo estado do Espírito Santo, no exercício de 2019, alcançou o montante de R\$ 16.815.378.332,47, representando 89,05% da dotação atualizada (excluída a Reserva do RPPS).

O Gráfico a seguir evidencia a **composição das despesas executadas** no exercício de 2019 por Grupo de Natureza.

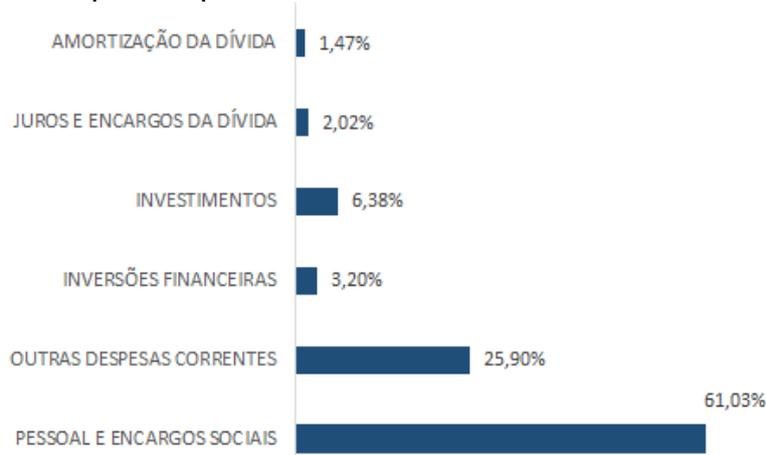


Gráfico 2.2.3 do Relatório Técnico 48/2020 – Composição das Despesas Executadas por Grupo de Natureza
Fonte: Balanço Orçamentário do RREO 6º Bimestre de 2019, Relatórios do Sigefes

⁵⁶ 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;

⁵⁷ Art. 35, inciso II, da Lei 4.320/1964.

As despesas, distribuídas pelas **Funções de Governo**, encontram-se apresentadas na Tabela a seguir, e na sequência, o Gráfico destaca aquelas com maior percentual de execução no exercício de 2019: **Previdência Social** com 17,77%, **Saúde** com 16,94%, **Segurança Pública** com 13,83%, **Educação** com 13,46%, **Encargos Especiais** com 8,52% e **Judiciária** com 6,48%.

Tabela 2.2.8 do Relatório Técnico 48/2020 – Despesas por função - orçamentárias e intraorçamentárias (em R\$)

FUNÇÃO	DOTAÇÃO INICIAL (a)	DOTAÇÃO ATUALIZADA (b)	DESPESAS EMPENHADAS (c)	% REALIZADO (c/b)*100)	ANÁLISE VERTICAL % c/Total
01 - Legislativa	373.118.009,00	400.321.801,00	385.041.135,91	96,18%	2,29%
02 - Judiciária	1.184.973.867,00	1.220.973.867,00	1.090.260.622,42	89,29%	6,48%
03 - Essencial à Justiça	556.500.529,00	598.185.114,58	558.629.316,31	93,39%	3,32%
04 - Administração	743.935.613,00	759.062.575,24	677.731.697,28	89,29%	4,03%
06 - Segurança Pública	2.114.315.721,00	2.452.707.696,85	2.325.102.454,92	94,80%	13,83%
08 - Assistência Social	95.520.492,00	106.014.367,99	97.949.177,55	92,39%	0,58%
09 - Previdência Social	3.178.953.679,00	3.179.953.679,00	2.988.860.970,96	93,99%	17,77%
10 - Saúde	2.590.906.091,00	3.023.529.775,32	2.849.087.748,85	94,23%	16,94%
11 - Trabalho	2.042.484,00	3.843.105,32	2.221.803,33	57,81%	0,01%
12 - Educação	2.243.163.834,00	2.434.621.008,67	2.262.693.500,09	92,94%	13,46%
13 - Cultura	49.942.043,00	50.770.299,02	35.696.245,13	70,31%	0,21%
14 - Direitos da Cidadania	704.792.537,00	787.506.428,76	628.962.582,14	79,87%	3,74%
15 - Urbanismo	14.308.750,00	169.506.606,93	137.970.821,68	81,40%	0,82%
16 - Habitação	4.320.353,00	10.001.685,70	4.547.458,12	45,47%	0,03%
17 - Saneamento	310.431.873,00	312.329.666,43	44.264.478,84	14,17%	0,26%
18 - Gestão Ambiental	109.341.131,00	129.609.033,73	69.290.119,82	53,46%	0,41%
19 - Ciência e Tecnologia	100.989.017,00	120.284.526,51	93.127.896,66	77,42%	0,55%
20 - Agricultura	253.828.953,00	331.131.400,37	261.276.499,90	78,90%	1,55%
22 - Indústria	12.673.000,00	13.701.375,89	8.864.858,93	64,70%	0,05%
23 - Comércio e Serviços	58.200.615,00	76.862.030,44	67.428.684,77	87,73%	0,40%
24 - Comunicações	12.067.996,00	12.869.996,00	12.713.135,45	98,78%	0,08%
26 - Transporte	814.867.998,00	1.139.277.482,49	747.779.055,01	65,64%	4,45%
27 - Desporto e Lazer	28.367.027,00	44.944.344,96	33.504.537,77	74,55%	0,20%
28 - Encargos Especiais	1.310.049.577,00	1.505.004.547,52	1.432.373.530,63	95,17%	8,52%
99 - Reserva de Contingência	853.250.315,00	582.942.969,84	0,00	0,00%	0,00%
TOTAL	17.720.861.504,00	19.465.955.385,56	16.815.378.332,47	86,38%	100,00%

Fonte: Anexo 2 - Relatório Resumido de Execução Orçamentária – 6º Bim 2019 e Consultas ao Sigefes

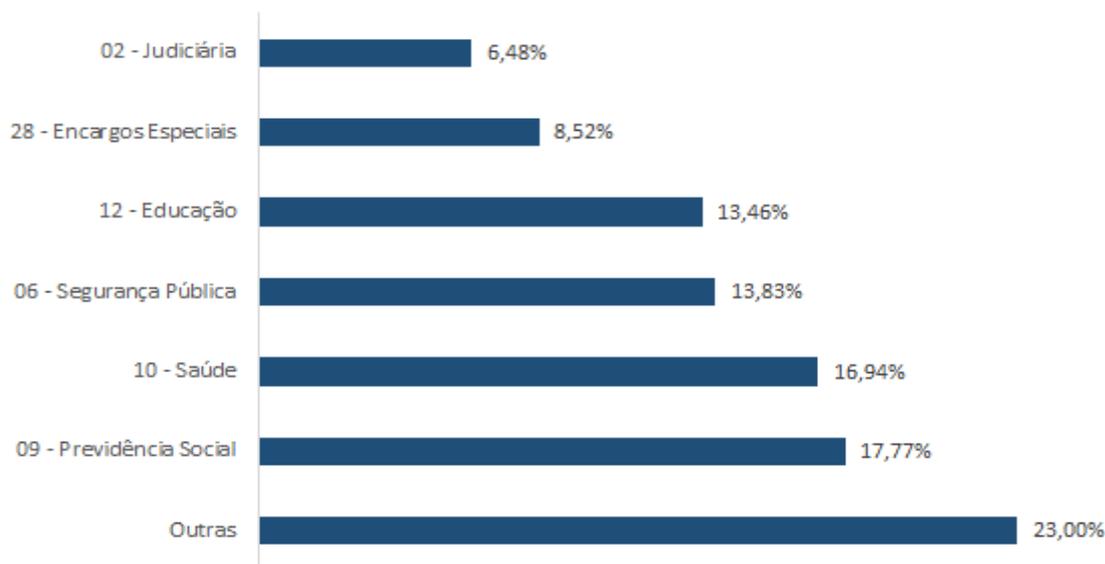


Gráfico 2.2.4 do **Relatório Técnico 48/2020** - Composição das despesas por funções de governo
Fonte: Anexo 2 - Relatório Resumido de Execução Orçamentária – 6º Bim 2019, Relatórios do Sigefes

Na Tabela abaixo, apresenta-se a comparação entre as **despesas executadas no exercício de 2019** e as despesas executadas no **exercício de 2018** (em valores constantes), na qual se observa na despesa total um acréscimo real de 0,04%, na despesa corrente um acréscimo real de 0,22% e na despesa de capital um decréscimo real de -1,38%.

Tabela 2.2.9 do **Relatório Técnico 48/2020** – Comparação das despesas (orçamentárias e intraorçamentárias) - Exercícios 2018-2019 (em R\$ a preços de 2019)

Despesas	2018			2019		Variação % (c/b)
	Valor Corrente (a)	Valor Corrigido - IPCA (b)	% Sobre Total	Valor (c)	% Sobre Total	
DESPESA CORRENTE (I)	14.307.620.813,06	14.923.712.688,32	88,79%	14.956.821.424,59	88,95%	0,22%
Pessoal e Encargos	9.730.696.635,21	10.149.704.324,60	60,38%	10.262.052.269,05	61,03%	1,11%
Juros e Encargos da Dívida	328.252.451,60	342.387.133,47	2,04%	340.004.534,29	2,02%	-0,70%
Outras Despesas Correntes	4.248.671.726,25	4.431.621.230,25	26,37%	4.354.764.621,25	25,90%	-1,73%
DESPESA DE CAPITAL (II)	1.806.817.143,34	1.884.619.412,26	11,21%	1.858.556.907,88	11,05%	-1,38%
Investimentos	1.085.496.941,13	1.132.238.873,61	6,74%	1.073.295.128,80	6,38%	-5,21%
Inversões Financeiras	431.169.761,01	449.736.103,39	2,68%	537.424.448,54	3,20%	19,50%
Amortização da Dívida	290.150.441,20	302.644.435,26	1,80%	247.837.330,54	1,47%	-18,11%
TOTAL (III) = (I) + (II)	16.114.437.956,40	16.808.332.100,58	100,00%	16.815.378.332,47	100,00%	0,04%

Fonte: Balanço Orçamentário – RREO referente ao 6º Bim dos exercícios de 2018 e 2019

Nota: Valores referentes ao exercício de 2018 atualizados pelo IPCA (IBGE).

Quanto à **execução das despesas orçamentárias**, observou-se que as despesas empenhadas no exercício de 2019 alcançaram o montante de R\$ 16.815.378.332,47, representando **89,05% da dotação atualizada**.

As **despesas correntes** obtiveram a **execução de 95,28%** da sua dotação atualizada, enquanto as **despesas de capital** atingiram o percentual de execução de **56,97%**

(58,35% incluindo a amortização da dívida/refinanciamento) frente à autorização do Poder Legislativo.

Em relação às **Funções de Governo**, aquelas com maior percentual de execução no exercício de 2019 foram: **Previdência Social** com 17,77%, **Saúde** com 16,94%, **Segurança Pública** com 13,83%, **Educação** com 13,46%, **Encargos Especiais** com 8,52% e **Judiciária** com 6,48%.

II. 8.2.2.2 Restos a pagar

É sabido que os Restos a Pagar (RAP) referem-se a todas as despesas regularmente empenhadas, não pagas até 31 de dezembro do exercício financeiro em análise. Distinguem-se dois tipos de restos a pagar: os **Processados** (despesas já liquidadas); e os **Não Processados** (despesas a liquidar ou em liquidação).

O saldo inicial em 2019 de Restos a Pagar (Processados e Não Processados) do estado do Espírito Santo, correspondia ao montante de R\$ 816.037.669,35⁵⁸. No decorrer do exercício foram realizados pagamentos e cancelamentos, reduzindo esse montante ao valor de R\$ 71.256.707,38 ao final do exercício, correspondente a 8,73% do saldo inicial.

Ao final de 2019 foram inscritos em restos a pagar pelo Governo do Estado o total de R\$ 709.991.709,03, sendo R\$ 274.997.632,71 relativos a Restos a Pagar Processados, e R\$ 434.994.076,32 relativos a Restos a Pagar não Processados⁵⁹.

O Gráfico a seguir apresenta a evolução do saldo dos restos a pagar no exercício de 2019.

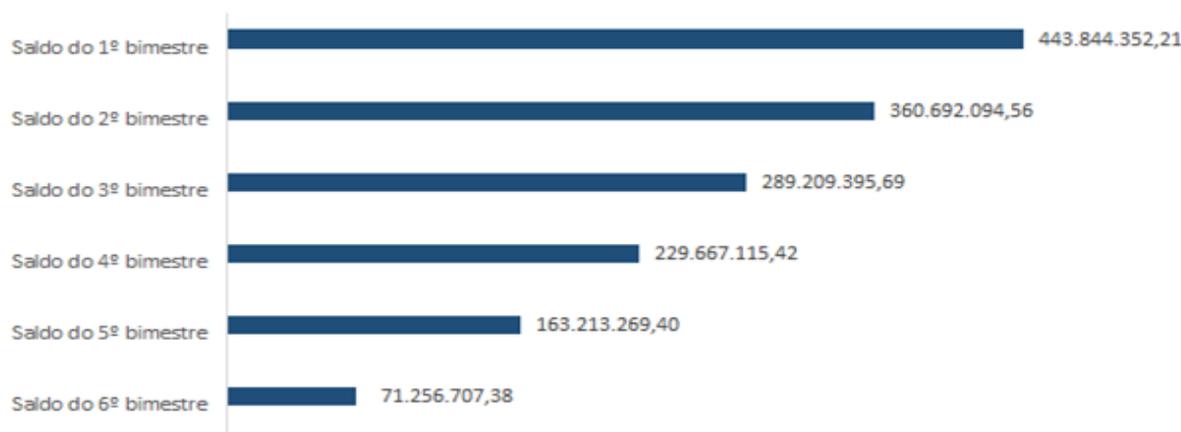


Gráfico 2.2.5 do **Relatório Técnico 48/2020** – Evolução do saldo de restos a pagar em 2019 (em R\$)
Fonte: Anexo 7 – Restos a Pagar do RREO do 1º ao 6º bimestre de 2019⁶⁰

⁵⁸ Fonte: Anexo 7 – Restos a Pagar do Relatório de Gestão Fiscal do 1º bimestre de 2019. Disponível em: <<https://internet.sefaz.es.gov.br/contas/contabilidade/leirf/index.php>>. Acesso em: 23 mar. 2020.

⁵⁹ Fonte: Consulta Balancete do Sigefes e Relatório GFIS 06.2 do Sigefes.

⁶⁰ Fonte: Anexo 7 – Restos a Pagar do Relatório de Gestão Fiscal do 1º ao 6º bimestre de 2019. Disponível em: <<https://internet.sefaz.es.gov.br/contas/contabilidade/leirf/index.php>>. Acesso em: 23 mar. 2020.

II. 8.2.2.3 Resultado Orçamentário

As **receitas orçamentárias** do Estado realizadas no exercício de 2019 somaram **R\$ 19.465.158.903,68** e as **despesas orçamentárias** totalizaram **R\$ 16.815.378.332,47**, sendo observado **superávit na execução orçamentária** no montante de R\$ 2.649.780.571,21, conforme visualizado no Gráfico a seguir.

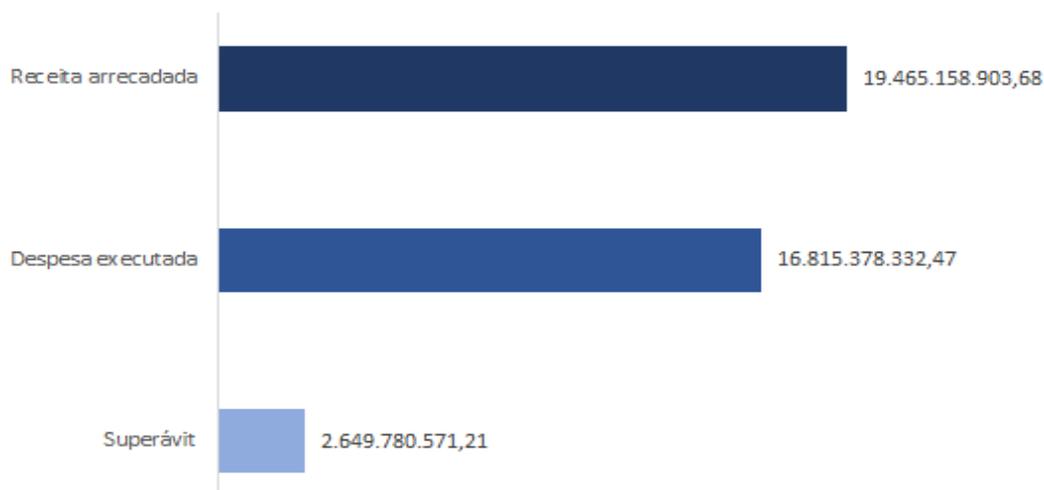


Gráfico 2.2.6 do **Relatório Técnico 48/2020** – Resultado orçamentário – 2019 (em R\$)
Fonte: Anexo 01 – Balanço Orçamentário – 6º Bim 2019 e Consulta ao Sigefes

II. 8.3 GESTÃO FISCAL E LIMITES CONSTITUCIONAIS

Os trabalhos técnicos de acompanhamento relativos às análises da gestão fiscal do Governo do Estado no decorrer do exercício de 2019, foram subdivididas em análise do cumprimento de preceitos da Constituição Federal dos dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

II. 8.3.1 Constituição Federal

Quanto aos mandamentos constitucionais, as análises concentraram-se na avaliação do cumprimento do art. 167, inciso III⁶¹, da Constituição Federal, denominada “**Regra de Ouro**” das finanças públicas; no cumprimento dos **limites constitucionais de educação** previstos no artigo 212⁶², *caput*, da Constituição Federal e no art. 60, inciso XII⁶³, do ADCT; e no **cumprimento do limite constitucional de saúde**, previsto no art.

⁶¹ CRFB/1988:

Art. 167. São vedados:

[...]

III - a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta;

⁶² CRFB

Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

⁶³ ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal.

77, inciso II⁶⁴, do ADCT, observadas as Resoluções TC 238/2012 e 248/2012⁶⁵ deste Tribunal de Contas do Estado.

II. 8.3.1.1 Receitas de Operações de Crédito e Despesas de Capital – Regra de Ouro

Como dito, objetivo desta Corte é verificar o cumprimento da “Regra de Ouro” constante no inciso III do art. 167 da Constituição Federal. 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.

A Tabela a seguir evidencia a verificação da regra constitucional ao término do exercício de 2019, segundo os critérios constantes no Manual de Demonstrativos Fiscais aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios, 9ª edição, válida para o exercício 2019.

Tabela 2.3.1 do Relatório Técnico 48/2020 – Apuração do cumprimento da “Regra de Ouro” – Exercício 2019 (em R\$)

Receita/Despesa	Execução
Receitas de Operações de Crédito (I)	345.694.762,87
Despesas de Capital	1.858.556.907,88
(-) Incentivos Fiscais a Contribuintes	0,00
(-) Incentivos Fiscais a Contribuintes por Instituições	474.323.633,29
Despesas de Capital Líquidas (II)	1.384.233.274,59
Resultado para Apuração da Regra de Ouro (III)=(II-I)	1.038.538.511,72

Fonte: Relatório Resumido de Execução Orçamentária, Anexo 9 - 6º Bimestre de 2019 e consultas ao Sigefes

A equipe técnica concluiu no Relatório Técnico 48/2020 que a “**Regra de Ouro**” foi **cumprida em 2019**, tendo em vista que o montante de receitas de operações de crédito foi inferior ao total de despesas de capital realizadas.

Art. 60. Até o 14º (décimo quarto) ano a partir da promulgação desta Emenda Constitucional, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento da educação básica e à remuneração condigna dos trabalhadores da educação, respeitadas as seguintes disposições:

[...]

XII - proporção não inferior a 60% (sessenta por cento) de cada Fundo referido no inciso I do caput deste artigo será destinada ao pagamento dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício.

⁶⁴ ADCT

Art. 77. Até o exercício financeiro de 2004, os recursos mínimos aplicados nas ações e serviços públicos de saúde serão equivalentes:

[...]

II – no caso dos Estados e do Distrito Federal, doze por cento do produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam os arts. 157 e 159, inciso I, alínea a, e inciso II, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios; e

⁶⁵ A Resolução TC 238/2012 institui mecanismos de fiscalização aos limites de educação. A Resolução TC 248/2012 institui mecanismos de fiscalização dos limites de saúde.

II. 8.3.1.2 Limites Constitucionais de Educação

A esse respeito, os trabalhos técnico concluíram que houve o cumprimento pelo Governo do Estado da aplicação mínima de 25% dos recursos provenientes da receita resultante de impostos, compreendidas as receitas de transferências constitucionais⁶⁶, na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), nos termos do art. 212, *caput*, da Constituição Federal. Assim com, fora identificado o cumprimento 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).

Na Tabela a seguir, apresenta-se o gasto efetivo com a **Manutenção e Desenvolvimento do Ensino** no exercício 2019.

Tabela 2.3.2 do Relatório Técnico 48/2020 – Aplicação efetiva no ensino (mínimo constitucional de 25%) - Exercício 2019 (em R\$)

LIMITE CONSTITUCIONAL DE APLICAÇÃO NA MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO, 25% (CF/1988, art. 212)	
Base de Cálculo	
Receita Líquida de Impostos e Transferências (R\$)	11.379.148.671,97
Aplicação Mínima	
25% da Base de Cálculo (R\$)	2.844.787.167,99
Aplicação Efetiva no exercício de 2019	
Despesa Liquidada na MDE(R\$)	3.162.896.191,19
Percentual de Aplicação (%)	27,80

Fonte: Sigefes 2019 – Anexo 8 do RREO 6º bimestre/2019

O Gráfico a seguir evidencia os percentuais de aplicação na educação nos últimos quatro anos, no qual observa-se **decréscimo na aplicação na MDE** em relação ao exercício de 2018.

⁶⁶ O Apêndice 2.A demonstra a apuração da receita de impostos e transferências constitucionais, base de cálculo para apuração das despesas com educação e saúde, e o Apêndice 2.B demonstra os gastos com ensino no Estado.

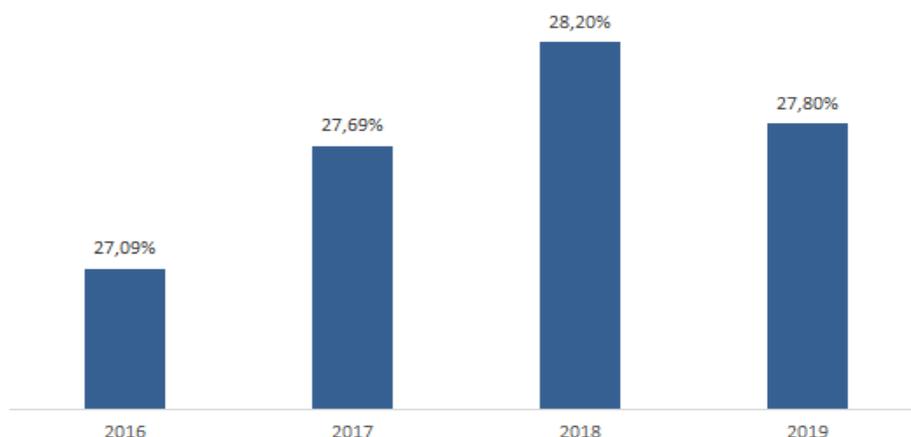


Gráfico 2.3.1 do **Relatório Técnico 48/2020** – Evolução percentual da aplicação na educação (mínimo constitucional de 25%) – 2016/2019

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

Da Tabela a abaixo, apreende-se o referido cumprimento da aplicação mínima de 60% dos recursos recebidos no **Fundeb** na remuneração do magistério, prevista no art. 60, inciso XII do ADCT, representada pelo gasto efetivo de R\$ 670.811.230,84 e percentual equivalente a 64,49%.

No cômputo da remuneração do magistério observou-se a execução indevida de despesas do exercício anterior (Fonte 113) no montante R\$ 22.111,48, que se abatidas, não comprometeriam o cumprimento do limite mínimo de 60%.

Tabela 2.3.3 do **Relatório Técnico 48/2020** - Aplicação efetiva das receitas do Fundeb na remuneração do magistério (mínimo constitucional de 60%) - Exercício 2019 (em R\$)

APLICAÇÃO NA REMUNERAÇÃO DO MAGISTÉRIO, 60% (CF/1988, ADCT, art. 60)	
Base de Cálculo	
Receita Recebidas no Fundeb (R\$)	1.040.251.173,19
Aplicação Mínima	
60% da Base de Cálculo (R\$)	624.150.703,91
Aplicação Efetiva no exercício de 2019	
Despesa Liquidada na remuneração do magistério (R\$)	670.811.230,84
Percentual de Aplicação (%)	64,49

Fonte: Sigefes 2019 – Anexo 8 do RREO 6º bimestre/2019

Demonstra-se no próximo Gráfico a evolução dos **percentuais de aplicação na remuneração do magistério (Fundeb)** no decorrer dos **últimos quatro anos**.

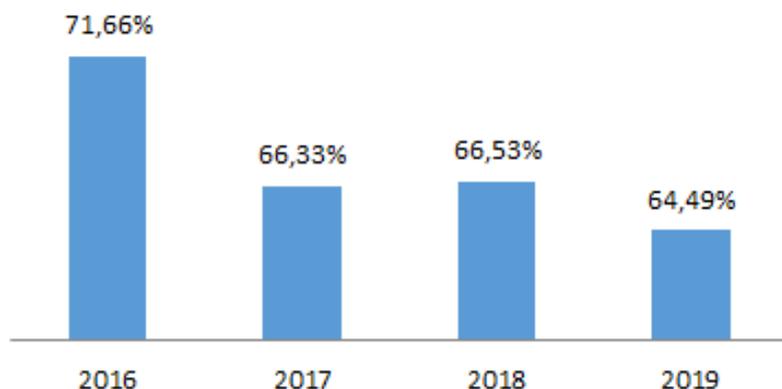


Gráfico 2.3.2 do **Relatório Técnico 48/2020** – Evolução do percentual de aplicação na remuneração do magistério (Fundeb – mínimo constitucional de 60%) - 2016/2019

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

No que tange ao cumprimento dos limites constitucionais da educação pelo Governo do Estado, a Receita Líquida de Impostos e Transferências Constitucionais, base de cálculo para a apuração da aplicação na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, a equipe técnica verificou que foi apresentado o valor de R\$ 11.379.148.671,97. **Constatou-se o gasto efetivo no exercício de 2019 no montante de R\$ 3.162.896.191,19, refletindo um percentual de aplicação de 27,80% da mencionada base de cálculo, cumprindo assim a determinação constitucional (aplicação mínima de 25% na MDE).**

Ademais, a equipe registrou que, no gasto efetivo apurado do limite da educação, está somada a execução de despesa no valor de R\$ 783.167.581,25 com repasse para cobertura de *déficit* financeiro de Regime Próprio de Previdência Social (aporte) da Educação, em fonte vinculada da Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (Fonte 102), despesa essa fundamentada no art. 21, parágrafo 4º, da Resolução TC 238 de 15/05/2012. A equipe de Acompanhamento manifesta-se no sentido de que tal cômputo está em desacordo com o Manual de Demonstrativos Fiscais da STN, 9º edição, e com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público da STN, 8ª edição. O tema é objeto de questionamento no Supremo Tribunal Federal (STF) na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5691/ES. **A esse respeito, consignarei minhas conclusões no capítulo desta decisão dedicado à Política Pública Da Educação Estadual.**

Quanto à aplicação na Remuneração dos Profissionais do Magistério, foi apurado que o gasto efetivo no montante de R\$ 670.811.230,84, equivalente a 64,49% das receitas recebidas no Fundeb (R\$ 1.040.251.173,19), **ficando assim atendida a determinação constitucional (mínimo de 60% do Fundeb).**

Com base nos elementos apresentados, constata-se o cumprimento, pelo Governo do Estado, do limite de aplicação mínimo na educação de 25%, nos termos do art. 212 da Constituição Federal; e da aplicação mínima de 60% dos recursos recebidos no Fundeb, na remuneração do magistério, prevista no art. 60, inciso XII do ADCT.

II. 8.3.1.3 Limite Constitucional de Saúde

Nos termos do Relatório Técnico 48/2020, houve o cumprimento pelo Governo do Estado da aplicação mínima de 12% dos recursos provenientes da receita resultante de impostos, compreendidas as transferências constitucionais⁶⁷, em Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS), nos termos da Constituição Federal, art. 198, e da Lei Complementar 141/2012⁶⁸, art. 6º.

Tabela 2.3.5 do **Relatório Técnico 48/2020** – Aplicação efetiva em Ações e Serviços Públicos de Saúde (mínimo constitucional de 12%) - Exercício 2019 (em R\$)

LIMITE CONSTITUCIONAL DE APLICAÇÃO NA SAÚDE, 12% (CF/1988, art. 198, § 3º, I)	
Base de Cálculo	
Receita Líquida de Impostos e Transferências (R\$)	11.379.148.671,97
Aplicação Mínima	
12% da Base de Cálculo (R\$)	1.365.497.840,64
Aplicação Efetiva no Exercício de 2019	
Despesa Empenhadas (R\$)	1.953.469.139,59
Percentual de Aplicação (%)	17,17

Fonte: Sigefes e Anexo 12 do RREO 6º bimestre/2019

No Gráfico abaixo observa-se que, embora o Governo do Estado venha aplicando recursos em ASPS acima do mínimo constitucional de 12%, no exercício de 2019 houve uma redução em relação aos exercícios de 2018 e 2017.

⁶⁷ O Apêndice 2.A demonstra a apuração da receita de impostos e transferências constitucionais, base de cálculo para apuração das despesas com educação e saúde.

⁶⁸ A Lei Complementar 141/2012, entre outras disposições, regulamenta o § 3º do artigo 198 da Constituição Federal.

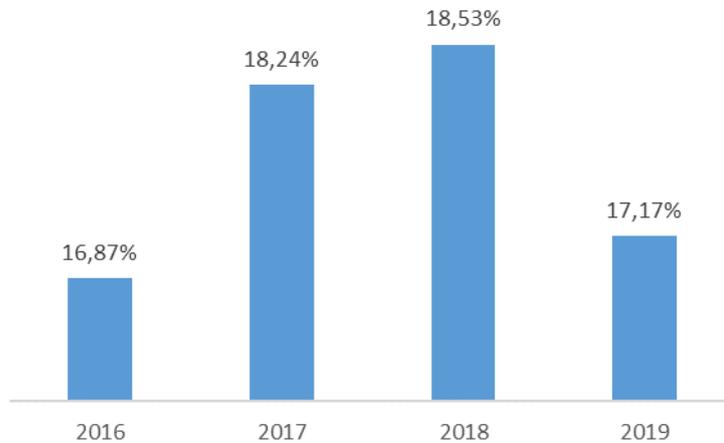


Gráfico 2.3.3 do **Relatório Técnico 48/2020** – Evolução do percentual de aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde (mínimo constitucional de 12%) - 2016/2019

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

Dessa forma, no que tange à Saúde, a Receita Líquida de Impostos e Transferências Constitucionais apresentou o valor de R\$ 11.379.148.671,97, base de cálculo idêntica à da Manutenção e Desenvolvimento do Ensino. **Constatou-se o gasto efetivo no exercício de 2019 no montante de R\$ R\$ 1.953.469.139,59, demonstrando um percentual de aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde de 17,17% da base de cálculo, cumprindo assim a determinação constitucional e legal (mínimo de 12%).**

II. 8.3.2 Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)

A LRF em seu art. 1º, § 1º⁶⁹, dispõe que a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente e que o equilíbrio das contas públicas será alcançado mediante o cumprimento de metas de resultados e da obediência a limites e condições.

Assim, passo à análise da conformidade quanto aos aspectos da LRF, que foram objeto de acompanhamento no decorrer do exercício, focando nos demonstrativos fiscais e na verificação de documentos apresentados nessas contas.

II. 8.3.2.1 Conformidade dos demonstrativos fiscais

Os relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (RREO) do 1º ao 6º bimestre e os Relatórios de Gestão Fiscal (RGF) do 1º ao 3º quadrimestre foram elaborados conforme os artigos 52 a 55 da LRF c/c o § 3º do art. 165 da Constituição Federal e com o art. 150, § 3º, da Constituição Estadual.

⁶⁹ Art. 1º [...]

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

Com base nas análises técnicas, preliminares e conclusivas, constantes do Processo TC 3296/2019, Processo TC 15509/2019 e do Processo TC 703/2020, assim como pela análise realizada nestas contas, não foram encontradas irregularidades nos Demonstrativos do **RREO** do 1º ao 6º bimestres, nos Demonstrativos do RGF do 1º, 2º e 3º quadrimestres de 2019 e nos Demonstrativos do **RGF** Consolidado, quanto ao cumprimento das formalidades, dos prazos para encaminhamento dos relatórios ao TCEES⁷⁰, das assinaturas exigidas e da disponibilização no Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi)⁷¹, da STN.

II. 8.3.2.2 Metas anuais das Receitas e Despesas

Em relação ao acompanhamento das metas anuais de **Receita e Despesa Total**, estipuladas no Anexo de Metas Fiscais da LDO para 2019, conforme previsto na LRF, art. 4º, § 1º, a Tabela a seguir ilustra o percentual de realização em relação ao previsto.

Tabela 2.3.6 do **Relatório Técnico 48/2020** - Percentual de realização da Receita e Despesa Total em relação às Metas Fiscais da LDO 2019 (em Mil R\$)

ESPECIFICAÇÃO	METAS ANUAIS PREVISTAS NA LDO 2019 (a)	REALIZADO ATÉ O 6º BIMESTRE DE 2019 (b)	% REALIZADO ((b/a)x100)
Receita Total	14.921.924	19.465.159	130,45%
Despesa Total	14.194.095	16.815.378	118,47%

Fonte: LDO 2019 - Anexo I - Demonstrativo I e RREO 6º bimestre/2019

Diante do disposto nos artigos 8º, *caput*, e 9º da LRF, o Poder Executivo publicou, em 06/02/2019, o Decreto 4.366-R, que dispõe sobre a Programação Orçamentária e Financeira. O Decreto estabelece o cronograma mensal de desembolso para o exercício em análise, trazendo o desdobramento das receitas em metas mensais de arrecadação. Em decorrência dessa programação, foram comparados os valores da receita mensal realizada, com a programação mensal de arrecadação da receita estabelecida no referido Decreto.

Foi observado pela equipe técnica, conforme gráfico a seguir, que a **realização da receita** total no exercício de 2019 foi superior em R\$ 1.744.297.399,68 ao que havia sido projetado na Programação Orçamentária e Financeira (Decreto 4.366-R/2019), **superior em 9,84%** em relação à meta de arrecadação projetada para o exercício (previsão inicial).

⁷⁰ Observada a Resolução TC 162/2001, artigos 2º e 3º c/c Portaria Normativa 27, de 22/03/2020 e com a Decisão Plenária 7/2020, de 13/03/2020, deste Tribunal de Contas.

⁷¹ Portaria STN 896/2017.

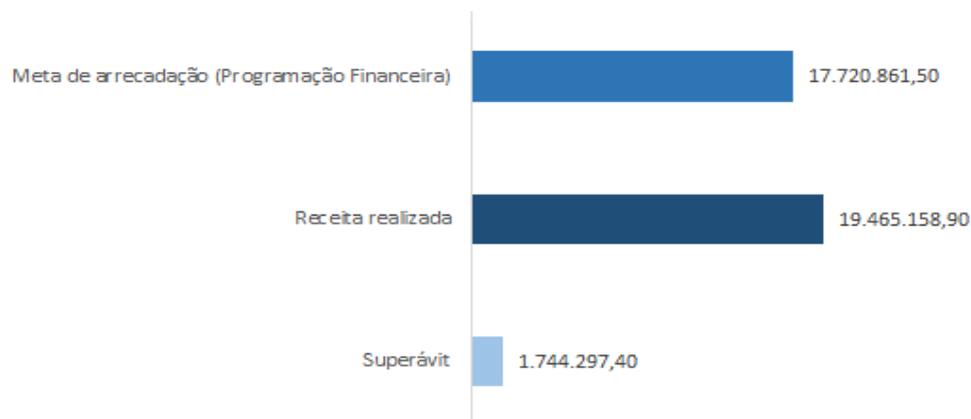


Gráfico 2.3.5 do **Relatório Técnico 48/2020** - Comparativo da Receita Realizada com a Programação Financeira da Receita - Exercício 2019 (em mil R\$)
Fonte: Relatório Resumido de Execução Orçamentária 2019, Sigefes e Anexo I do Decreto 4.366-R/2019

Foi constatada a realização de 130,45% da **receita total** e 118,47% da **despesa total**, previstas na LDO 2019 em relação às metas anuais de Receita e Despesa Total, estipuladas no Anexo de Metas Fiscais (LDO para 2019).

II. 8.3.2.3 Resultado Primário e Nominal

No que tange ao **Resultado Nominal** e ao **Resultado Primário**, para fins de verificação do cumprimento do art. 59, inciso I, e seu § 1º, inciso I, da LRF⁷², foi realizada a comparação desses indicadores com a meta anual fixada na LDO e com a meta projetada para cada bimestre. Foi destacado pela equipe de auditoria que, conforme MDF 9º edição, as metas de resultado primário e nominal são definidas e acompanhadas pela metodologia acima da linha.

O Gráfico abaixo compara a execução dos indicadores em relação à meta anual prevista no Anexo de Metas Fiscais da LDO 2019.

⁷² Art. 59. O Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, e o sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público, fiscalizarão o cumprimento das normas desta Lei Complementar, com ênfase no que se refere a:
I - atingimento das metas estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias;

[...]

§ 1º Os Tribunais de Contas alertarão os Poderes ou órgãos referidos no art. 20 quando constatarem:
I - a possibilidade de ocorrência das situações previstas no inciso II do art. 4º e no art. 9º.

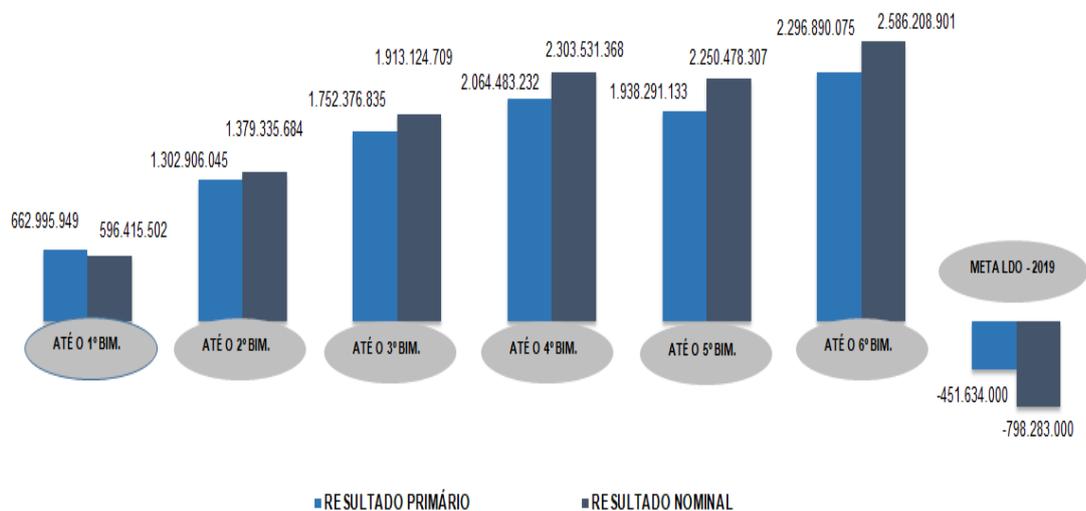


Gráfico 2.3.6 do **Relatório Técnico 48/2020** – Resultados Primário e Nominal até o 6º bimestre de 2019 x Meta fiscal anual prevista na LDO do exercício de 2019 (Em R\$)
Fonte: LDO 2019 (Lei 10.874/ 2018) e RREO – 1º ao 6º Bimestre de 2019

Depreende-se, portanto, que ao final do sexto bimestre do exercício de 2019, o **Resultado Primário foi positivo** (superávit primário de R\$ 2.296.890.075,22), cenário inverso ao previsto na LDO 2019 que havia previsto um déficit primário na ordem de R\$ 451.634.000,00.

Quanto ao **Resultado Nominal**, notou-se, a partir do Gráfico acima, que **foi positivo de R\$ 2.586.208.900,93**, não ultrapassando a meta fiscal, que foi fixada na LDO no montante de R\$ -798.283.000,00.

Em cumprimento ao disposto no artigo 59, *caput*, e inciso I, da LRF, verificou-se que os Resultados Primário e Nominal não ultrapassaram as metas fiscais previstas na LDO para o exercício de 2019.

II.8.3.2.4 Receita Corrente Líquida

No decorrer do exercício de 2019, a RCL foi acompanhada mensalmente pela equipe de auditoria mediante Relatórios de Acompanhamento, assim como nas análises realizadas nos Relatórios de Gestão Fiscal publicados pelos Poderes e órgãos estaduais no 1º, 2º e 3º quadrimestre.

Conforme relatado no Relatório Técnico 48/2020, no decorrer do exercício de 2019, as parcelas referentes ao Acordo do Parque das Baleias, firmado entre a Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) e a Petróleo Brasileiro SA (Petrobras), que trata do encerramento da controvérsia envolvendo as áreas do Contrato de Concessão BC-60, no montante de R\$ 911.578.372,69, foram contabilizadas como Transferências de Capital (Receita de Capital - Transferências

Intergovernamentais, na natureza de receita 24219920 – TRANSFERÊNCIA DO ACORDO DO PARQUE DAS BALEIAS – LEI Nº 10.979/2019).

No encerramento do referido exercício, o Governo do Estado optou por reclassificar as receitas decorrentes do Acordo do Parque das Baleias, no mesmo montante de R\$ 911.578.372,69, como Transferências Correntes (Receita Corrente – Transferências Intergovernamentais, na natureza de receita 17219920 - TRANSFERÊNCIAS DO ACORDO DO PARQUE DAS BALEIAS - LEI Nº 10.979/2019), após a reclassificação, os valores passaram a constar no Anexo 3 - Demonstrativo da Receita Corrente Líquida, conforme republicação no Diário Oficial dos Poderes do Estado de 30/03/2020.

O Gráfico a seguir apresenta a evolução da RCL no exercício de 2019.

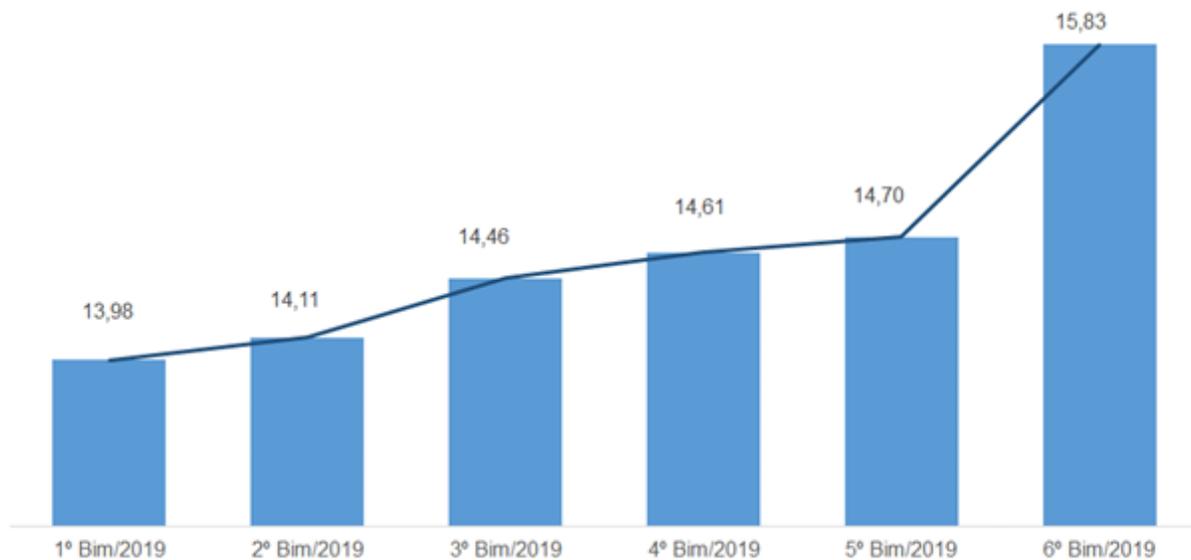


Gráfico 2.3.7 do **Relatório Técnico 48/2020** – Evolução da Receita Corrente Líquida – 2019 (em bilhões R\$)
Fonte: Sigefes e Relatórios de Gestão Fiscal

Diante disso, foi verificado que, em relação aos valores apurados no 1º bimestre de 2019 (R\$ 13.979.169.848,15), a RCL do 6º bimestre de 2019 (R\$ 15.832.886.168,20) apresentou um aumento nominal de R\$ 1.853.716.320,05 equivalente a 13,26%.

O Gráfico a seguir apresenta a evolução da RCL, em valores correntes e constantes, no período de 2016 a 2019.



Gráfico 2.3.8 do **Relatório Técnico 48/2020** – Evolução da Receita Corrente Líquida no período 2016-2019, em valores correntes e constantes (a preços de 2019) (IPCA IBGE) – (em milhões R\$)
Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal 2016-2019

Ademais, o corpo técnico registrou que estão sendo deduzidos na linha “Outras Receitas Correntes”, do Anexo 3 – Demonstrativo da Receita Corrente Líquida - do Relatório Resumido da Execução Orçamentária, 6º bimestre de 2019, valores referentes à recomposição do Fundo de Depósito Judiciais, nos termos da Lei Estadual 10.549/2016⁷³, no montante de R\$ 1.887.680,85. Destaca-se que a dedução na RCL prevista no referido dispositivo se encontra em análise por este Tribunal Contas.

Sobre a análise da **Receita Corrente Líquida**, importante parâmetro que norteia a gestão fiscal responsável, verificou-se que no exercício de 2019 a RCL alcançou o montante de R\$ 15.832.886.168,20, apresentando um aumento nominal de R\$ 1.853.716.320,05, equivalente a 13,26% do valor apurado no exercício de 2018.

II.8.3.2.5 Despesa com Pessoal

A Lei de Responsabilidade Fiscal normatizou em seus artigos 18 a 23, nos termos da Constituição Federal⁷⁴, a definição e os limites de despesas com pessoal, buscando garantir uma gestão fiscal responsável das contas públicas.

Para verificação do cumprimento do limite da despesa com pessoal, foi utilizado pela equipe de auditoria como parâmetro a Receita Corrente Líquida Ajustada⁷⁵, sobre a qual incidem os percentuais previstos na LRF.

⁷³ Art. 12. Quando da decisão final e levantamento dos depósitos, os recursos terão o seguinte tratamento orçamentário: I - na hipótese de ganho de causa a favor do depositante, nos termos previstos no art. 9º desta Lei, a recomposição do fundo de reserva será tratada como dedução da receita orçamentária, se no mesmo exercício de seu ingresso, e como execução de despesa orçamentária, se em exercício diverso, deduzindo-se, em ambos os casos, a Receita Corrente Líquida, no montante correspondente, para fins da Lei Complementar nº 101, de 2000;

⁷⁴ CRFB, art. 169, *caput*.

⁷⁵ 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:

[...]

§ 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.

Para fins de verificação de cumprimento do limite previsto no art. 19, inciso II, da LRF, referente ao 3º quadrimestre de 2019, a despesa com pessoal do Estado do Espírito Santo (consolidado), atingiu o montante de R\$ 7.279.771.910,63, diante de uma RCL ajustada de R\$ 15.809.748.394,20, conforme apurado por este TCEES. Portanto, a despesa com pessoal do Ente obteve o percentual de 46,05% sobre a RCL ajustada, percentual inferior ao limite de alerta (54,00%). Constatou-se divergência entre o valor apurado por este TCEES e o publicado pelo Governo do Estado no valor de R\$ 1.827,74, na despesa de pessoal do Poder Executivo, sem repercussões fiscais significativas.

Por sua vez, o Poder Executivo atingiu o montante de R\$ 5.745.532.619,82, equivalente a 36,34% sobre a RCL ajustada, percentual inferior aos limites legais, valor esse divergente do publicado pelo Governo do Estado⁷⁶ (R\$ 5.745.534.447,55), no montante de R\$ 1.827,73, conforme já mencionado, sem repercussões fiscais significativas, a ser apurado oportunamente.

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 exercício de 2019.

Tabela 2.3.7 do **Relatório Técnico 48/2020** – Percentuais apurados da despesa com pessoal sobre a RCL ajustada dos Poderes, Órgãos e o Ente no exercício de 2019

Órgãos e Poderes	Exercício 2019	Limite Legal
Poder Executivo	36,34%	49,00%
Poder Judiciário	5,00%	6,00%
Assembleia Legislativa	1,00%	1,70%
Tribunal de Contas	0,72%	1,30%
Ministério Público	1,59%	2,00%
Ente - Consolidado	46,05%	60,00%
RCL ajustada (R\$)	15.809.748.394,20	-

Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal dos Poderes e órgãos (3º quadrimestre de 2019) e o Relatório Consolidado de Gestão Fiscal de 2019

Vale ressaltar que os percentuais apurados da despesa com pessoal sobre a RCL ajustada dos Poderes, Órgãos e do Ente, no exercício de 2019, encontram-se

⁷⁶ Demonstrativo Consolidado da Despesa com Pessoal, publicado no Diário Oficial dos Poderes do Estado em 30 de março de 2020.

calculados com base a RCL ajustada⁷⁷ apurada após a reclassificação, promovida pelo Governo do Estado, nas receitas decorrentes do Acordo do Parque das Baleias, no montante de R\$ 911.578.372,69, de Transferências de Capital para Transferências Correntes (Receita Corrente – Transferências Intergovernamentais, na natureza de receita 17219920 - TRANSFERÊNCIAS DO ACORDO DO PARQUE DAS BALEIAS - LEI Nº 10.979/2019), conforme detalhado na subseção 2.2.1 do **Relatório Técnico 48/2020**.

Conforme se observa no Gráfico a seguir, o percentual apurado de **46,05%**, da despesa com pessoal do Estado do Espírito Santo (consolidado) em 2019 foi o mais baixo desde 2015.

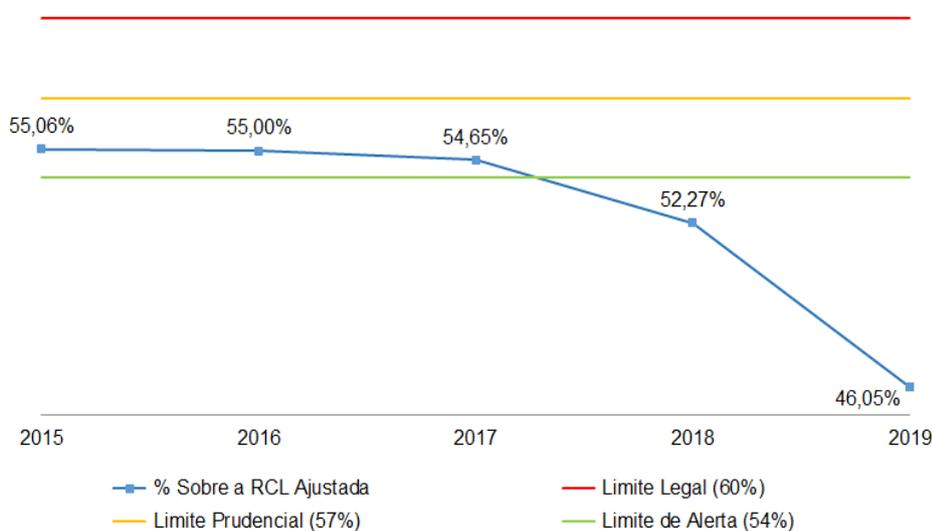


Gráfico 2.3.9 do **Relatório Técnico 48/2020** – Evolução do percentual da despesa consolidada com Pessoal do Estado (Consolidado) sobre a RCL ajustada – 2015/2019
Fonte: Relatório de Contas de Governadores (2015 a 2018) e Relatório Consolidado de Gestão Fiscal de 2019

A evolução da despesa total com pessoal dos Poderes e Ministério Público no decorrer do exercício de 2019 reflete-se no seguinte Gráfico:

⁷⁷ RCL ajustada de acordo com a republicação do Demonstrativo da Receita Corrente Líquida, do Demonstrativo da Despesa com Pessoal (Poder Executivo) e do Demonstrativo Consolidado da Despesa de com Pessoal (Ente) ocorrida no Diário Oficial dos Poderes do Estado de 30/03/2020.

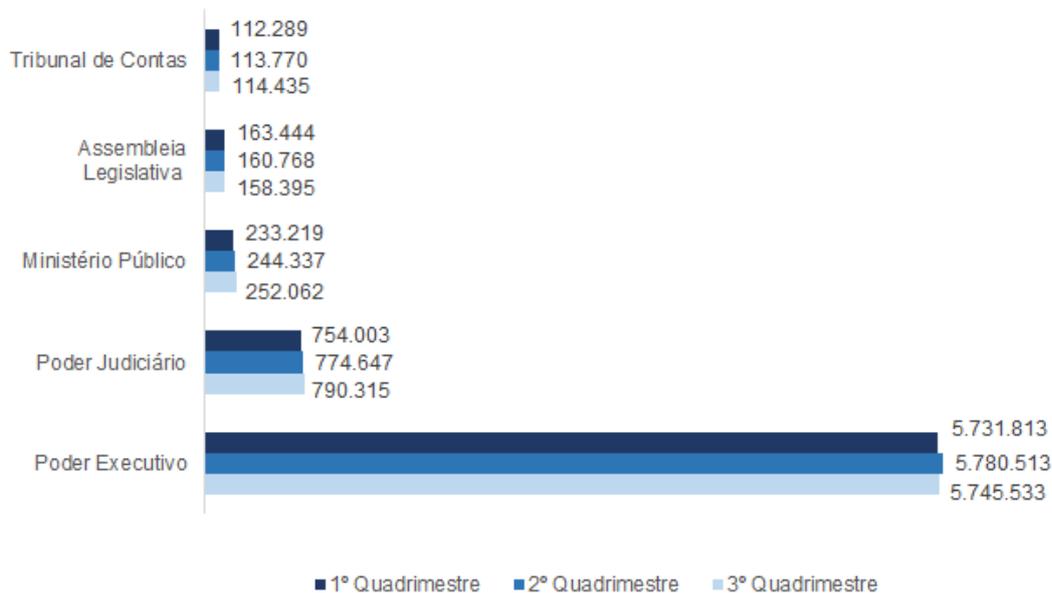


Gráfico 2.3.10 do **Relatório Técnico 48/2020** – Evolução da Despesa total com Pessoal do 1º, 2º e 3º quadrimestres de 2019 – Poderes e Órgãos - (em mil R\$)
Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal 2019

Registra-se que no exercício em análise, foram considerados no cálculo da despesa com pessoal as disposições da Instrução Normativa TC 41/2017, que institui regra de transição para o tratamento a ser dado aos aportes de recursos para cobertura de déficit financeiro do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS).

A regra começou a ser aplicada a partir de 2018, implicando no cômputo de percentuais, de forma progressiva em oito anos (art. 3º da IN 41/2017) do aporte previdenciário para fins de apuração do limite da despesa com pessoal dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e do Tribunal de Contas.

Portanto, a partir de janeiro de 2018, para fins de apuração do limite, a despesa com pessoal do Poder Executivo, calculada por este Tribunal de Contas, não mais inclui os aportes de recursos para cobertura de déficit financeiro do Regime Próprio de Previdência Social dos outros Poderes e Órgãos, os quais irão compor as despesas com pessoal dos respectivos Poderes e Órgãos na proporcionalidade da regra de transição da Instrução Normativa TC 41/2017.

Com base na avaliação da área técnica e para fins de verificação de cumprimento do limite de Despesa com Pessoal, o Estado do Espírito Santo (consolidado) atingiu o montante de R\$ 7.279.771.910,63, obtendo um percentual de 46,05% sobre a RCL ajustada, percentual inferior aos limites legais. Por sua vez, o Poder Executivo atingiu o montante de R\$ 5.745.532.619,82, equivalente a 36,34% sobre a RCL ajustada, percentual inferior aos limites legais.

II.8.3.2.6 Disponibilidade de Caixa e Inscrição em Restos a Pagar

O inciso III do art. 55⁷⁸ da LRF determina que, nos Relatórios de Gestão Fiscal dos Poderes e órgãos da administração pública estadual do 3º quadrimestre de cada exercício, sejam incluídos demonstrativos das disponibilidades em 31 de dezembro e da inscrição das despesas em restos a pagar.

Segundo o MDF, o objetivo do demonstrativo é dar transparência ao montante líquido disponível em caixa ao final do exercício, em confronto à inscrição em restos a pagar de despesas não liquidadas, observada a vinculação, ou não, do recurso, demonstrando assim se o Poder ou Ente possui liquidez para arcar com seus compromissos financeiros.

Conforme demonstrado na Tabela a seguir, observou-se que em 31 de dezembro de 2019, a disponibilidade de caixa líquida do Poder Executivo, antes da inscrição em restos a pagar não processados do exercício, era de R\$ 4.531.140.208,58.

A inscrição em restos a pagar empenhados e não liquidados do exercício somaram o total de R\$ 403.967.526,18, resultando em uma disponibilidade de caixa líquida após a inscrição de RP não processados do exercício de R\$ 4.127.172.682,40.

⁷⁸ Art. 55. O relatório conterá:[...]

III – demonstrativos, no último quadrimestre:

- a) do montante das disponibilidades de caixa em trinta e um de dezembro;
- b) da inscrição em Restos a Pagar, das despesas:
 - 1) liquidadas;
 - 2) empenhadas e não liquidadas, inscritas por atenderem a uma das condições do II do art. 41;
 - 3) empenhadas e não liquidadas, inscritas até o limite do saldo da disponibilidade de caixa;
 - 4) não inscritas por falta de disponibilidade de caixa e cujos empenhos foram cancelados;

Tabela 2.3.8 do Relatório Técnico 48/2020 – Disponibilidade de caixa líquida do Poder Executivo – Exercício 2019

IDENTIFICAÇÃO DOS RECURSOS	DISPONIBILIDADE DE CAIXA BRUTA (a)	OBRIGAÇÕES FINANCEIRAS				INSUFICIÊNCIA FINANCEIRA VERIFICADA NO CONSÓRCIO PÚBLICO (f)	DISPONIBILIDADE DE CAIXA LÍQUIDA ANTES DA INSCRIÇÃO EM RP NÃO PROCESSADOS DO EXERCÍCIO (g)
		RESTOS A PAGAR LIQUIDADOS E NÃO PAGOS		RP EMPENHADOS E NÃO LIQUIDADOS DE EXERCÍCIOS ANTERIORES (d)	DEMAIS OBRIGAÇÕES FINANCEIRAS (e)		
		DE EXERCÍCIOS ANTERIORES (b)	DO EXERCÍCIO (c)				
RECURSOS NÃO VINCULADOS (I)	1.592.773.491,70	7.522.590,54	74.386.862,51	4.062.884,71	13.799.789,86	-	1.493.001.364,08
RECURSOS VINCULADOS (II)	3.313.583.173,32	43.141.282,11	195.571.205,90	10.747.290,17	25.984.550,64	-	3.038.138.844,50
TOTAL (III) = (I) + (II)	4.906.356.665,02	50.663.872,65	269.958.068,41	14.810.174,88	39.784.340,50	-	4.531.140.208,58

IDENTIFICAÇÃO DOS RECURSOS	DISPONIBILIDADE DE CAIXA LÍQUIDA ANTES DA INSCRIÇÃO EM RP NÃO PROCESSADOS DO EXERCÍCIO (g)	RP EMPENHADOS E NÃO LIQUIDADOS DO EXERCÍCIO (h)	EMPENHOS NÃO LIQUIDADOS CANCELADOS (NÃO INSCRITOS POR INSUFICIÊNCIA FINANCEIRA)	DISPONIBILIDADE DE CAIXA LÍQUIDA (APÓS A INSCRIÇÃO EM RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS DO EXERCÍCIO) (i) = (g - h)
RECURSOS NÃO VINCULADOS (I)	1.493.001.364,08	209.836.969,79	-	1.283.164.394,29
RECURSOS VINCULADOS (II)	3.038.138.844,50	194.130.556,39	-	2.844.008.288,11
TOTAL (III) = (I) + (II)	4.531.140.208,58	403.967.526,18	-	4.127.172.682,40

Fonte: RGF do 3º quadrimestre de 2019 e Relatório GFIS 14.3 do Sigefes

Quanto ao Ente (consolidado), na Tabela abaixo verifica-se que em 31 de dezembro de 2019, a disponibilidade de caixa líquida, antes da inscrição em restos a pagar não processados do exercício, era de R\$ 4.817.928.414,51, a inscrição em restos a pagar empenhados e não liquidados do exercício somaram o total de R\$ 434.994.076,32, resultando em uma disponibilidade de caixa líquida após a inscrição de RP não processados do exercício de R\$ 4.382.934.338,19.

Tabela 2.3.9 do Relatório Técnico 48/2020 – Disponibilidade de caixa líquida do Ente (Consolidado) – Exercício de 2019

IDENTIFICAÇÃO DOS RECURSOS	DISPONIBILIDADE DE CAIXA BRUTA (a)	OBRIGAÇÕES FINANCEIRAS				INSUFICIÊNCIA FINANCEIRA VERIFICADA NO CONSÓRCIO PÚBLICO (f)	DISPONIBILIDADE DE CAIXA LÍQUIDA ANTES DA INSCRIÇÃO EM RP NÃO PROCESSADOS DO EXERCÍCIO (g)
		RESTOS A PAGAR LIQUIDADOS E NÃO PAGOS		RP EMPENHADOS E NÃO LIQUIDADOS DE EXERCÍCIOS ANTERIORES (d)	DEMAIS OBRIGAÇÕES FINANCEIRAS (e)		
		DE EXERCÍCIOS ANTERIORES (b)	DO EXERCÍCIO (c)				
RECURSOS NÃO VINCULADOS (I)	1.900.282.332,72	9.345.366,73	79.194.891,13	8.022.768,47	13.984.418,82	-	1.789.734.887,57
RECURSOS VINCULADOS (II)	3.319.997.700,68	43.141.282,11	195.802.741,58	10.747.290,17	42.112.859,88	-	3.028.193.526,94
TOTAL (III) = (I) + (II)	5.220.280.033,40	52.486.648,84	274.997.632,71	18.770.058,64	56.097.278,70	-	4.817.928.414,51

IDENTIFICAÇÃO DOS RECURSOS	DISPONIBILIDADE DE CAIXA LÍQUIDA ANTES DA INSCRIÇÃO EM RP NÃO PROCESSADOS DO EXERCÍCIO (g)	RP EMPENHADOS E NÃO LIQUIDADOS DO EXERCÍCIO (h)	EMPENHOS NÃO LIQUIDADOS CANCELADOS (NÃO INSCRITOS POR INSUFICIÊNCIA FINANCEIRA)	DISPONIBILIDADE DE CAIXA LÍQUIDA (APÓS A INSCRIÇÃO EM RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS DO EXERCÍCIO) (i) = (g - h)
RECURSOS NÃO VINCULADOS (I)	1.789.734.887,57	211.130.552,28	-	1.578.604.335,29
RECURSOS VINCULADOS (II)	3.028.193.526,94	223.863.524,04	-	2.804.330.002,90
TOTAL (III) = (I) + (II)	4.817.928.414,51	434.994.076,32	-	4.382.934.338,19

Fonte: RGF do 3º quadrimestre de 2019 e Relatório GFIS 14.4 do Sigefes

Foi observado, que o Poder Executivo, na publicação do Anexo V do RGF, Demonstrativos de Disponibilidade de Caixa e de Restos a Pagar do Poder Executivo e do Consolidado (Ente), segregou os recursos vinculados em atenção ao art. 50⁷⁹, inciso I, da LRF.

⁷⁹ Art. 50. Além de obedecer às demais normas de contabilidade pública, a escrituração das contas públicas observará as seguintes:

I - a disponibilidade de caixa constará de registro próprio, de modo que os recursos vinculados a órgão, fundo ou despesa obrigatória fiquem identificados e escriturados de forma individualizada;

A análise das Disponibilidades de Caixa e Inscrição em Restos a Pagar, em 31/12/2019, demonstrou que o Poder Executivo possuía disponibilidade de caixa líquida, antes da inscrição em restos a pagar não processados, de R\$ 4.531.140.208,58, e uma inscrição em restos a pagar empenhados e não liquidados no montante de R\$ 403.967.526,18.

Quanto ao Ente Federativo, evidenciou uma disponibilidade líquida, antes da inscrição dos restos a pagar não processados do exercício, da ordem de R\$ 4.817.928.414,51, e a inscrição em restos a pagar empenhados e não liquidados no montante de R\$ 434.994.076,32. **Portanto, do ponto de vista estritamente fiscal, o Poder Executivo e o Ente possuem liquidez para arcar com seus compromissos financeiros.**

II.8.3.2.7 Dívida Pública

Sobre o tema, objetiva-se verificar se o Estado cumpriu o limite de comprometimento da Dívida Consolidada⁸⁰ previsto no art. 55, inciso I, “b” c/c o art. 59, inciso I, da LRF.

Os limites globais para a Dívida Consolidada dos entes da Federação foram fixados pelo Senado Federal, por meio da Resolução 40 de 2001. Conforme estabelecido em seu art. 3º, inciso I, para os Estados, o montante total da Dívida Consolidada Líquida (DCL) não poderá exceder a duas vezes a sua Receita Corrente Líquida (200% da RCL).

Consta do Relatório Técnico 48/2020 que a Dívida Consolidada do Estado em 2019 alcançou o montante de R\$ 7,04 bilhões. Após as deduções da disponibilidade de caixa e dos haveres financeiros, tem-se o valor da Dívida Consolidada Líquida, que totalizou R\$ 2,22 bilhões, correspondendo a 14,04% da RCL, dentro do limite geral de comprometimento de 200% da RCL definido pela Resolução 40/2001 do Senado Federal.

Abaixo os valores apurados do 1º ao 3º quadrimestre de 2019 em comparação com a meta fixada na LDO.

⁸⁰ LRF, art. 29, inciso I.

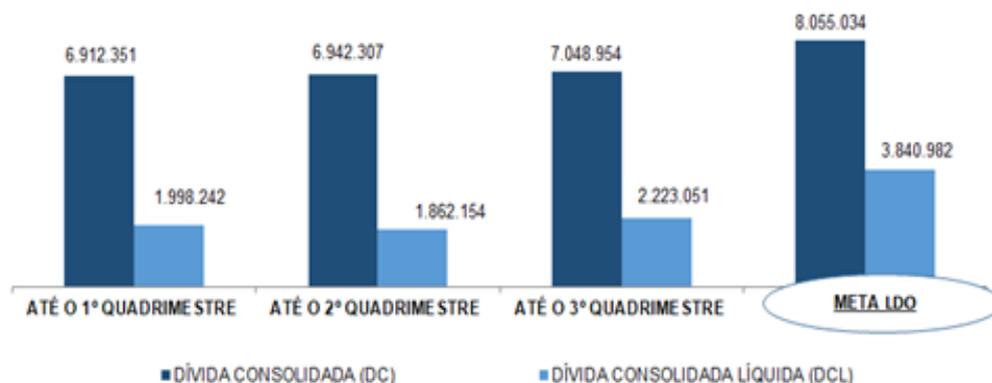


Gráfico 2.3.11 do Relatório Técnico 48/2020 – Dívida Pública realizada em comparação com a meta fixada na LDO 2019 (em mil R\$)

Fonte: RGF – 1º, 2º e 3º Quadrimestre de 2019

Quanto à Dívida Pública, foi constatado pela equipe de auditoria que a Dívida Consolidada Líquida totalizou R\$ 2,22 bilhões, que equivale a 14,04% da RCL, dentro do limite geral de comprometimento de 200% definido pela Resolução 40/2001 do Senado Federal. Também foi respeitada a meta estabelecida pelo próprio Governo do Estado no Anexo de Metas Fiscais da LDO 2019, cumprindo o disposto no artigo 59, inciso I, da LRF.

II.8.3.2.8 Operações de Crédito, Garantias e Contragarantias

O objetivo é a verificação do cumprimento do art. 30, § 3º, da LRF c/c o artigo 7º, inciso I, da Resolução 43/2001 do Senado Federal, quanto às operações de crédito, e verificar o cumprimento do art. 40, *caput* e § 1º, da LRF c/c o artigo 9º, da Resolução 43/2001 do Senado Federal, quanto às garantias e contragarantias. **Ou seja, se o montante das operações de crédito realizadas no exercício não foi superior a 16% da RCL (art. 7º, I), e se as garantias concedidas pelo Estado na contratação de operações de créditos atenderam ao limite de comprometimento de 22% estabelecido na citada Resolução do Senado Federal (art. 9º).**

Os trabalhos técnicos identificaram que no exercício de 2019, as **operações de crédito** para fins do limite estabelecido pelo artigo 7º da Resolução 43/2001 do Senado Federal, alcançaram R\$ 345.694.762,87, montante equivalente a 2,18% da RCL, **abaixo do limite de comprometimento de 16%.**

Quanto às **garantias para operações de crédito**, no exercício de 2019 o Estado do Espírito Santo concedeu o montante de R\$ 53.101.198,13, representando 0,34% da RCL, **mantendo-se dentro do limite de comprometimento de 22%** estabelecido no art. 9º da Resolução 43/2001 do Senado Federal. **As garantias concedidas não**

receberam contragarantias, conforme as disposições do art. 40, § 1º e seu inciso I, da LRF⁸¹.

II.8.3.2.9 Alienação de Ativos e Aplicação de Recursos

A equipe de auditoria concluiu pelo cumprimento da vedação prevista no art. 44⁸², da LRF, quanto à aplicação da receita de capital derivada da alienação de bens e direitos. Constataram que o Governo do Estado realizou receitas de alienação de bens, no exercício de 2019, no valor de R\$ 4.523.265,88, que somada ao saldo de R\$ 7.449.788,27 do exercício de 2018, resultou no montante a ser aplicado de R\$ 11.973.054,15.

A aplicação no exercício de 2019 foi de R\$ 4.189.844,68 em despesas de capital (Investimentos: despesa paga + restos a pagar pagos), restando, ao final do exercício, o saldo de R\$ 7.783.209,47 a ser transferido para 2020. **Portanto, em relação ao exercício de 2019, foi constatada a observância quanto ao que determina o art. 44 da LRF.**

Diante todo o exposto, concluo, em síntese, que o Governo se enquadrou **nos parâmetros fiscais (formalidade, limites e metas)**, bem como atendeu aos limites constitucionais da saúde, da educação e da “regra de ouro”. Do ponto de vista estritamente fiscal, possui liquidez para arcar com seus compromissos financeiros.

II.9 DO BALANÇO GERAL DO ESTADO E DA AUDITORIA FINANCEIRA

A auditoria financeira do Balanço Geral do Estado (BGE), referente ao exercício de 2019, realizada nos autos do Processo **TC 12819/2019** visou verificar se as demonstrações contábeis consolidadas do Estado do Espírito Santo refletem, em todos os aspectos relevantes, a situação patrimonial e os resultados financeiro, patrimonial e orçamentário do Estado em 31/12/2019, em cumprimento ao inciso I do art. 71 da Constituição Estadual e ao inciso II do art. 1º da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (LC Estadual 621/2012) c/c o art. 118⁸³ do Regimento Interno deste Tribunal de Contas (RITCEES).

⁸¹ Art. 40. [...]

§ 1º [...]

I - não será exigida contragarantia de órgãos e entidades do próprio ente;

[...]

⁸² **Art. 44.** É vedada a aplicação da receita de capital derivada da alienação de bens e direitos que integram o patrimônio público para o financiamento de despesa corrente, salvo se destinada por lei aos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos.

⁸³ Art. 118. O parecer prévio consistirá em apreciação geral e fundamentada da gestão orçamentária, patrimonial, financeira e fiscal havida no exercício, devendo demonstrar se o balanço geral representa adequadamente a posição financeira, orçamentária e patrimonial do Estado em 31 de dezembro, bem como se as operações estão de acordo com os princípios fundamentais de contabilidade e com os princípios constitucionais e legais aplicáveis à Administração Pública, concluindo pela aprovação, aprovação com ressalva ou rejeição das contas.

Em síntese, os trabalhos da **auditoria financeira** concluíram que *não há conhecimento de nenhum fato que leve a acreditar que as informações constantes nas demonstrações contábeis consolidadas não representem adequadamente, em todos os seus aspectos relevantes, a situação patrimonial consolidada em 31/12/2019 e os resultados orçamentário, financeiro e patrimonial consolidado do exercício de 2019, exceto pelas distorções identificadas a seguir:*

- Distorções no ativo em virtude de registros antigos de créditos a receber que não satisfazem a definição de ativo, em valor não estimado;
- Ausência do reconhecimento contábil da provisão de precatórios da trimestralidade e outros passivos;
- Distorções no ativo em virtude da ausência de reconhecimento, mensuração e evidenciação por competência, em valor não estimado;
- Distorções no passivo em virtude da ausência de reconhecimento, mensuração e evidenciação por competência, em valor não estimado.

Ademais equipe de auditoria identificou também outras distorções nas Demonstrações Contábeis consolidadas do Estado analisadas:

1. Distorções no ativo em virtude de registros antigos de créditos a receber que não satisfazem a definição de ativo, em valor não estimado:

A auditoria identificou a existência de registros antigos, relativos a créditos a receber a longo prazo que não satisfazem à definição de ativo, referentes à conta (121110302) Financiamentos Concedidos – Fundap (Fundo de Desenvolvimento das Atividades Portuárias), que apresenta créditos vencidos a mais de vinte anos e à conta (121110400) Dívida Ativa Tributária, com créditos vencidos a mais de cinquenta anos. Esses créditos recebem o mesmo tratamento contábil dos demais créditos vencidos em período mais recente, sem qualquer diferenciação quanto à capacidade de recuperação econômico-financeira, em desacordo com os critérios estabelecidos para o reconhecimento de ativo, disposto no MCASP 8ª Edição (item 2.1.2, Parte II) e na NBC TSP Estrutura Conceitual (item 3.10 a 3.16).

Após oitiva do Gestor remanesce a necessidade de reiterar a **RECOMENDAÇÃO** para 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), prossiga na adoção dos procedimentos necessários para normatizar os critérios de classificação para o reconhecimento e mensuração dos créditos a receber oriundos de financiamentos concedidos do Fundap, e dos créditos tributários, em especial os inscritos em dívida ativa, considerando os diferentes potenciais de recuperabilidade, a

fim de que os registros contábeis desses ativos e o correspondente ajuste para perdas espelhem a real possibilidade de recuperação econômico-financeira dos créditos.

2. Ausência do ajuste para perdas de créditos tributários a receber curto prazo

A equipe de auditoria identificou que o Balanço Patrimonial não possui o ajuste para perdas relativo aos créditos tributários a receber (curto prazo), o que não permite concluir sobre a recuperabilidade deles. Existem processos cuja antiguidade chega a mais de 10 anos, demonstrados na listagem do estoque de créditos tributários a receber em 31/12/2019.

Após oitiva do Gestor, a equipe concluiu que a Sefaz adotou medidas administrativas que representam importantes avanços no intuito de melhorar a evidenciação e classificação dos créditos tributários a receber. Assim como que a regularização da distorção identificada em relação aos créditos tributários a receber (curto prazo) será alcançada com a adoção de procedimentos necessários para normatizar os critérios de classificação para o reconhecimento e mensuração dos créditos tributários inscritos em dívida ativa, objeto de recomendação no Parecer Prévio TC 66/2019 – Plenário, relativo a Prestação de Contas do Governador do Estado – Exercício 2018, monitorada no item *Distorções no ativo em virtude de registros antigos de créditos a receber que não se satisfazem a definição de ativo, em valor não estimado*. Nesse sentido, concluíram que se aplica a recomendação já descrita nesse item, não sendo necessário, portanto, proposta de encaminhamento específica, em relação ao ajuste para perdas estimadas de créditos tributários a receber a curto prazo.

3. Ausência de segregação de créditos tributários entre Ativo Circulante e Não Circulante

A equipe de auditoria identificou ausência de segregação dos créditos tributários em circulante e não circulante no exercício de 2019. Tal segregação foi realizada somente no exercício de 2020, que tomou como base de dados a previsão de recebimento constante da lei orçamentária para o exercício de 2020 no montante de R\$ 40.432.484,00.

Em consequência, o Balanço Patrimonial Consolidado de 2019 apresentou no ativo circulante, conta contábil 112110106, relativa aos créditos tributários a receber de ICMS o montante de R\$ 1.815.940.155,92. Esse valor contempla os créditos tributários do ativo circulante (curto prazo) e do não circulante (longo prazo), evidenciando, portanto, uma distorção de classificação no registro contábil em 2019.

Ouvido o subsecretário do Tesouro Estadual, o mesmo informou que a segregação dos créditos tributários a receber em curto e longo prazo foi realizada no exercício de 2020 nas contas 112110106- Curto Prazo e 1211101101-Longo Prazo. Considerando que a Sefaz já procedeu à correção da inconsistência contábil, em 2020, a equipe concluiu que não há recomendação a ser realizada.

4. Ausência do reconhecimento contábil da provisão de precatórios da trimestralidade e outros passivos

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

Mediante os critérios constantes na Portaria PGE 016-R/2019, conforme constam nas Notas Explicativas 26.1 e 26.2 do BGE do exercício de 2019, republicada no Diário Oficial dos Poderes do Estado, em 07/05/2020, as seguintes ações judiciais, que têm o Estado do Espírito Santo no polo passivo, receberam pela Procuradoria Geral do Estado a classificação de risco quanto a probabilidade de perda como “provável”: precatórios da trimestralidade; processo da prefeitura municipal de Vila Velha referente a royalties do petróleo; e ação rescisória da empresa Conterra-Construção e Terraplanagem Ltda.

No entanto, não houve o reconhecimento contábil dessas obrigações no BGE do exercício de 2019, mas a evidenciação em nota explicativa como passivos contingentes.

Nesse sentido, a equipe constatou inobservância à MCASP (8ª Edição item 12.2, Parte II) decorrente da falta de registro do montante correspondente à provável saída de recursos para garantir obrigação financeira ou contratual assumida pelo Estado do Espírito Santo ou entidade a ele vinculada.

A Sefaz esclareceu que foram provisionadas no passivo patrimonial, em 2020, as ações judiciais referentes aos processos da prefeitura municipal de Vila Velha (royalties do petróleo) e da empresa Conterra-Construção e Terraplanagem Ltda, classificadas nos termos da Norma Brasileira de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (NBC TSP) 03 e da Portaria PGE nº 16-R/2019, como de “risco provável” e de “estimativa confiável” acerca do valor da obrigação. Justificou ainda que a ausência do reconhecimento contábil, no exercício de 2019, ocorreu em caráter excepcional em virtude da impossibilidade de disponibilização das referidas informações antes do término do prazo estabelecido no Decreto nº 4.532-R/2019 para o encerramento contábil e financeiro do referido exercício.

Quanto aos denominados precatórios da trimestralidade, a secretaria informou que, não obstante a classificação da PGE como de “risco provável de perda”, os valores das referidas obrigações não puderam ser mensurados com suficiente confiabilidade. Justificou que tal impossibilidade ocorreu em virtude dos diferentes critérios adotados para apuração dos aludidos montantes, o que impossibilita a realização de uma

estimativa confiável acerca dos valores das obrigações em comento. Dessa forma, conforme o disposto na NBC TSP 03, não foram reconhecidas provisões no passivo pertinentes às ações judiciais dos “Precatórios da Trimestralidade”, sendo que essas ações foram classificadas como “Passivo Contingente”.

Nessa toada, em convergência com a equipe de auditoria e visando atender à Norma Brasileira de Contabilidade TSP 03, relativa às provisões e passivos contingentes, e considerando que os denominados “Precatórios da Trimestralidade” mediante os critérios constantes na Portaria PGE 016-R/2019 receberam a classificação como de “risco provável de perda”, entende-se pertinente a **RECOMENDAR** que a Sefaz, envide esforços no sentido de determinar um intervalo de possíveis resultados e, desse modo, possa realizar a estimativa acerca do valor da obrigação que seja suficientemente confiável para uso no reconhecimento contábil da provisão dos denominados “precatórios da trimestralidade”, nas demonstrações contábeis do Estado do Espírito Santo dos exercícios seguintes.

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

A auditoria identificou que não houve registro por competência das arrecadações referentes aos créditos tributários a receber oriundos de receitas tributárias (ICMS) e aos créditos oriundos de transferências intergovernamentais, os quais são contabilizados no ativo do Balanço Patrimonial, em desacordo com o disposto no item 1 e 3 do Anexo Único da IN TC 36/2016, que estabeleceu os prazos para a adequação dos registros contábeis referentes ao reconhecimento, mensuração e evidenciação dos créditos por competência.

Assim, acolhendo a proposta técnica, entendo por reiterar a **RECOMENDAÇÃO** para que a Sefaz, no exercício de sua competência de órgão central do sistema de contabilidade Estadual, prossiga na adoção dos procedimentos necessários para o reconhecimento e evidenciação dos créditos por competência, em observância ao disposto no item 1 e 3 do Anexo Único da IN TC 36/2016.

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

A auditoria identificou a ausência do registro contábil das apropriações por competência, referentes aos encargos com férias no exercício de 2019, nas unidades gestoras do Poder Executivo, em desacordo com o disposto na Instrução Normativa TC 36/2016 (Anexo Único - item 11) que fixou a obrigatoriedade para adequação a partir de 01/01/2017 para o reconhecimento, mensuração e evidenciação das obrigações por competência decorrentes de benefícios a empregados (ex.: 13º salário e férias).

Em linha com a proposta técnica, entendo necessário **RECOMENDAR** à 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.

II.9.1 Balanço Geral Do Estado divulgado pela Secretaria De Estado De Controle E Transparência (Secont)

A apreende-se da análise da Auditoria Financeira sob exame, que a Secretaria de Estado da Fazenda é responsável pela elaboração e adequada apresentação das demonstrações financeiras consolidadas que integram o Balanço Geral Consolidado do Estado, de acordo com a Lei 4.320/1964, a Lei Complementar 101/2000, e as demais normas aplicáveis à contabilidade, bem como pelos controles internos que a Secretaria adotou como necessários para a elaboração de demonstrações livres de distorção relevante, independentemente se causada por fraude ou erro.

Já a responsabilidade pela publicação das Demonstrações Contábeis consolidadas do Estado compete à Secretaria de Estado de Controle e Transparência (Secont) em cumprimento às disposições estabelecidas na Lei Estadual 5.281/1996.

As demonstrações contábeis consolidadas do Estado do Espírito Santo que compõem o BGE são compostas por: I. Balanço Patrimonial (BP); II. Demonstração das Variações Patrimoniais (DVP); III. Balanço Orçamentário (BO); IV. Balanço Financeiro (BF); V. Demonstração dos Fluxos de Caixa (DFC); VI. Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido (DMPL); e VII. Notas Explicativas.

Assim, colaciono a seguir as demonstrações referentes ao exercício de 2019 resumidas consignadas pela equipe técnica:

Do Balanço Patrimonial

	Em R\$	
ATIVO	2019	2018
Ativo Circulante		
Caixa e Equivalentes de Caixa	5.095.603.448	3.148.418.249
Créditos a Curto Prazo	2.182.741.435	2.512.892.791
Demais Créditos e Valores de CP	749.297.112	583.991.465
Investimentos e Aplicações Temporárias a CP	124.676.585	185.199.962
Estoques	244.616.945	219.900.627
Ativo Não Circulante Mantido para Venda	2.067.406	2.002.990
V.P.D. Pagas Antecipadamente	1.975.415	760.656
Total do Ativo Circulante	8.400.978.346	6.653.166.740
Ativo Não Circulante		
Ativo Realizável a Longo Prazo	1.662.395.167	2.306.110.120
Créditos a longo prazo	1.624.257.803	2.262.142.344
Demais créditos e valores a LP	27.884.790	26.588.809
Investimentos e Aplicações Temporárias a LP	10.252.574	17.378.968
Investimentos	9.388.387.470	8.149.688.145
Imobilizado	9.248.584.659	8.495.798.641
Intangível	189.276.582	149.066.298
Total do Ativo Não Circulante	20.488.643.878	19.100.663.205
TOTAL DO ATIVO	28.889.622.224	25.753.829.944
PASSIVO E PATRIMONIO LIQUIDO		
Passivo Circulante		
Obrigações Trab. Previd. e Assist. a Curto Prazo	252.969.643	220.930.665
Empréstimos e Financiamentos a Curto Prazo	406.163.223	239.603.277
Fornecedores e Contas a Pagar a Curto Prazo	124.967.950	150.811.819
Obrigações Fiscais a Curto Prazo	33.077.399	3.414.298
Obrigações de Repartição a Outros Entes	3.061.895	7.436.422
Provisões a Curto Prazo	15.487.266	3.026.462
Demais Obrigações a Curto Prazo	708.991.699	534.592.157
Total do Passivo Circulante	1.544.719.074	1.159.815.100
Passivo Não Circulante		
Obrigações Trab. Previd. e Assist. a Longo Prazo	168.446.964	450.580.681
Empréstimos e Financiamentos de Longo Prazo	6.117.827.206	6.207.028.223
Obrigações Fiscais a Longo Prazo	320.799.183	-
Provisões a Longo Prazo	4.131.855.499	3.873.060.936
Total do Passivo Não Circulante	10.738.928.852	10.530.669.841
TOTAL DO PASSIVO	12.283.647.926	11.690.484.940
Patrimônio Líquido		
Patrimônio Social/Capital Social	245.866.365	245.866.365
Adiant. Para Futuro Aumento de Capital	308.941	354.337
Demais Reservas	16.534.145	-
Resultados Acumulados	16.343.264.847	13.817.124.302
Total do Patrimônio Líquido	16.605.974.298	14.063.345.004
TOTAL DO PASSIVO E DO PATRIMONIO LIQUIDO	28.889.622.224	25.753.829.944

Quadro dos Ativos e Passivos Financeiros e Permanentes

Em R\$

	2019	2018
Ativo (I)		
Ativo Financeiro	10.239.656.483	7.294.921.929
Ativo Permanente	18.649.965.742	18.458.908.015
Total do Ativo	28.889.622.224	25.753.829.944
Passivo (II)		
Passivo Financeiro	1.294.737.237	1.195.905.747
Passivo Permanente	11.417.033.995	10.998.655.377
Total do Passivo	12.711.771.233	12.194.561.124
Saldo Patrimonial (I-II)	16.177.850.992	13.559.268.820

Quadro das Contas de Compensação

Em R\$

	2019	2018
Atos Potenciais Ativos		
Garantias e Contragarantias Recebidas	186.882.741	173.295.488
Direitos Conveniados e Outros Instrumentos Congêneres	1.150.562.490	1.063.186.840
Direitos Contratuais	43.393.645	18.233.319
Outros Atos Potenciais Ativos	4.313.727.562	4.176.876.540
Total dos Atos Potenciais Ativos	5.694.566.437	5.431.592.187
Atos Potenciais Passivos		
Garantias e Contragarantias Concedidas	54.090.886	51.719.650
Obrigações Conveniadas e Outros Instrumentos Congêneres	5.476.194.131	5.105.394.492
Obrigações Contratuais	9.690.874.408	10.044.462.416
Outros Atos Potenciais Passivos	4.891.697.227	4.192.970.902
Total dos Atos Potenciais Passivos	20.112.856.652	19.394.547.460

Quadro do Superávit / Déficit Financeiro

	Em R\$	
	2019	2018
FONTES DE RECURSOS		
Recursos Ordinários	1.397.210.319	939.490.561
Manutenção e Desenvolvimento do Ensino	85.432.078	85.124.849
Ações e Serviços de Saúde	23.217.153	47.981.174
Royalties, Participação Especial e Fundo Especial do Petróleo	1.091.027.563	-
Distribuição da Cessão Onerosa do Bônus de Assinatura do Pré-Sal - Lei nº 13.885/2019	159.964.666	-
Superávit Financeiro - dec. 2829-r de 17/08/11	5.359.416	5.059.313
FUNDEB - 40%	20.014.358	9.447.508
Alienação de Bens	3.689.868	2.795.739
Depósitos Judiciais – LEI 10.549, DE 1º JULHO DE 2016	40.663.660	33.213.142
Cota-Parte Estadual do Salário Educação	58.879.379	49.466.228
Convênios - União	48.547.731	63.772.738
Incentivo SUS - União	37.644.774	45.594.288
SUS - Produção	21.352.923	45.602.139
Transferências Constitucionais à Municípios	-	1
Doações	16.939.161	11.737.785
Convênios com Órgãos não Federais	586.900	2.362.741
Operações de Crédito Internas	282.433.238	220.114.311
Operações de Crédito Externas	69.230.923	25.708.906
Programa Dinheiro Direto na Escola - PDDE	596.130	550.568
Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE	15.016.888	16.788.720
Programa Nacional Apoio Transporte Escolar - PNATE	3.874	131.995
Programa Brasil Alfabetizado	2.939.609	2.789.194
Pacto Nacional pela Gestão das Águas - PROGESTÃO	-	240
Programa de Apoio Sistema de Ensino para Atendimento ao EJA	325.412	311.860
Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral	21.010.382	21.372.749
CIDE	2.763.573	2.326.471
Bloco de Custeio das Ações e Serviços Públicos de Saúde - SUS - Federal	113.110.092	-
Bloco de Investimento na Rede de Serviços Públicos de Saúde - SUS -Federal	20.599.469	-
Incentivo SUAS - União	3.692.458	4.260.911
Transferências Financeiras a Fundos	304.558.833	229.806.799
Recursos Lei Pelé	4.599.681	3.539.698
PRONAT	23.459.207	28.023.384
Plano de Ações Articuladas - PAR	4.706.758	4.607.484
Recursos da Previdência	4.661.086.836	3.816.491.799
Arrecadado pelo Órgão	326.523.798	301.769.651
Convênios com Órgãos Federais	38.983.557	40.012.001
Convênios com Órgãos não Federais	14.209	1.404
Transferências de Instituições Privadas	35.888.875	35.939.265
Programa Nacional de Fortalecimento dos Comitês de Bacias Hidrográficas – PROCOMITÊS	2.845.496	2.820.567
Total das Fontes de Recursos	8.944.919.245	6.099.016.182

Das Demonstrações das Variações Patrimoniais

	Em R\$	
	2019	2018
Variação Patrimonial Aumentativas		
Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria	13.228.107.390	11.980.272.556
Impostos	12.517.545.257	11.319.913.647
Taxas	710.562.133	660.358.909
Contribuições	376.969.788	366.787.196
Contribuições Sociais	376.969.788	366.787.196
Exploração e Venda de Bens, Serviços e Direitos	84.092.980	77.533.993

Venda de Mercadorias	99.225	114.975
Venda de Produtos	7.001.616	7.208.158
Exploração de Bens e Direitos, e Prestação de Serviços	76.992.138	70.210.861
VPA - Financeiras	2.622.361.334	1.254.566.897
Juros e Encargos de Mora	1.114.559.370	109.866.952
Variações Monetárias e Cambiais	223.901.133	255.440.997
Remuneração de D. Bancários e A. Financeiras	768.881.242	518.659.684
Outras Variações Pat. Aumentativas - Financeiras	515.019.588	370.599.263
Transferências e Delegações Recebidas	6.812.114.867	5.688.725.240
Transferências Intragovernamentais	3.667.224	24.506.491
Transferências Intergovernamentais	6.645.306.850	5.472.759.331
Transferências de Instituições Privadas	155.476.439	191.413.842
Transferências de Pessoas Físicas	7.664.354	45.576
Valorização e Ganhos com Ativos e Desincorporação de Passivos	237.803.829	97.114.199
Reavaliação de Ativos	145.481.375	-
Ganhos com Alienação	3.751.731	4.993.446
Ganhos com incorporação de Ativos	57.125.737	70.596.167
Ganhos com Desincorporação de Passivos	31.444.986	21.524.586
Outras Variações Patrimoniais Aumentativas	773.167.022	624.336.463
Resultado Positivo de Participações	433.293.816	309.328.147
Reversão de Provisões e Ajustes de Perdas	7.237.351	9.044.627
Diversas Variações Patrimoniais Aumentativas	332.635.855	305.963.688
Total das Variações Patrimoniais Aumentativas (I)	24.134.617.211	20.089.336.545
Variação Patrimonial Diminutivas		
Pessoal e Encargos Sociais	4.812.373.853	4.788.769.358
Remuneração a Pessoal	4.234.179.760	4.382.787.295
Encargos Patronais	214.291.390	70.191.806
Benefícios a Pessoal	318.968.989	305.533.150
Outras Variações Patrimoniais Diminutivas - Pessoal e Encargos	44.933.714	30.257.106
Benefícios Previdenciários e Assistenciais	3.041.439.739	2.856.757.063
Aposentadoria e Reformas	2.499.080.586	2.346.844.793
Pensões	492.206.442	466.396.457
Outros Benefícios Previdenciários e Assistenciais	50.152.711	43.515.813
Uso de Bens e Serviços e Consumo de Capital Fixo	2.295.417.296	2.407.615.976
Uso de Material de Consumo	624.936.862	704.639.620
Serviços	1.561.089.582	1.543.130.997
Depreciação, Amortização e Exaustão	109.390.853	159.845.358
VPD - Financeiras	750.586.157	1.003.298.840
Juros e Encargos de Empréstimos e Financiamentos Obtidos	325.053.794	320.558.278
Juros e Encargos de Mora	466.474	560.450
Variações Monetárias e Cambiais	312.921.010	658.930.489
Outras Variações Patrimoniais Diminutivas - Financeiras	112.144.879	23.249.622
Transferências e Delegações Concedidas	7.252.712.134	6.619.377.867
Transferências Intragovernamentais	-	2.296.897

Transferências Intergovernamentais	5.802.842.790	5.331.566.984
Transferências para Instituições Privadas	1.348.697.538	1.189.661.634
Transferências a Instituições Multigovernamentais	3.148.057	2.242.105
Transferências ao Exterior	801.224	400.612
Execução Orçamentária Delegada a Entes	97.222.526	93.209.635
Desvalorização e Perda de Ativos e Incorporação de Passivos	4.748.843.616	6.134.238.297
Reavaliação, Redução a Valor Recuperável e Ajuste para Perdas	4.707.245.740	6.068.858.853
Perdas com alienação	2.378.994	7.841.051
Perdas Involuntárias	25.284.549	23.098.265
Incorporação de Passivos	2.389.670	-
Desincorporação de Ativos	11.544.663	34.440.128
Tributárias	191.698.300	145.484.490
Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria	2.730.651	2.693.873
Contribuições	188.967.649	142.790.617
Custo das Mercadorias e dos Produtos Vendidos, e dos Serviços Prestados	-	-
Outras Variações Patrimoniais Diminutivas	1.108.571.808	674.514.514
Premiações	9.076.853	12.198.525
Resultado Negativo de Participações	69.776.268	10.528.568
Incentivos	90.969.648	82.521.022
Constituição das Provisões	837.515.493	421.328.865
Diversas Variações Patrimoniais Diminutivas	101.233.547	147.937.534
Total das Variações Patrimoniais Diminutivas (II)	24.201.642.903	24.630.056.405
RESULTADO PATRIMONIAL DO PERÍODO (III) = (I - II)	-67.025.692	-4.540.719.859

Do Balanço Financeiro

	Em R\$	
Ingresso	2019	2018
RECEITA ORÇAMENTÁRIA (I)	19.465.158.904	16.597.777.850
Ordinária	9.614.778.733	9.186.186.377
Vinculada	9.850.380.170	7.411.591.473
Recursos Vinculados à Educação	1.761.641.407	1.633.441.138
Recursos Vinculados à Saúde	2.087.819.008	1.841.106.516
Recursos Vinculados à Previdência Social - RPPS	3.669.646.000	3.168.913.577
Recursos Vinculados à Seguridade Social	-	-
Outras Destinações de Recursos	2.331.273.755	768.130.242
TRANSFERÊNCIAS FINANCEIRAS RECEBIDAS (II)	11.287.588.798	11.286.243.553
Transferências Recebidas para a Execução Orçamentária	9.052.350.086	9.079.627.715
Transferências Recebidas Independentes de Execução Orçamentária	2.074.714.545	2.005.700.693
Transferências Recebidas para Aportes de recursos para o RPPS	160.524.166	200.915.145
RECEBIMENTO EXTRA ORÇAMENTÁRIOS (III)	9.788.167.654	8.937.473.691
Inscrição de Restos a Pagar Não Processados	434.994.076	525.231.207
Inscrição de Restos a Pagar Processados	274.997.633	211.851.428
Depósitos Restituíveis e Valores Vinculados	8.829.503.347	8.184.901.156
Outros Recebimentos Extraorçamentários	248.672.598	15.489.900
SALDO DO EXERCÍCIO ANTERIOR (IV)	7.291.937.573	6.498.651.798

TOTAL (V) = (I + II + III + IV)	47.832.852.928	43.320.146.892
Dispêndio		
DESPESA ORÇAMENTÁRIA (VI)	16.815.378.332	16.114.437.956
Ordinária	8.069.620.805	7.571.067.871
Vinculada	8.745.757.527	8.543.370.085
Recursos Vinculados à Educação	2.190.018.616	2.093.959.578
Recursos Destinados à Saúde	2.647.215.771	2.602.313.662
Recursos Destinado à Previdência Social - RPPS	2.985.920.578	2.802.367.051
Recursos Destinado à Seguridade Social	-	-
Outras Destinações de Recursos	922.602.562	1.044.729.795
TRANSFERÊNCIAS FINANCEIRAS CONCEDIDAS (VII)	11.287.588.798	11.286.243.553
Transferências Concedidas para a Execução Orçamentária	9.052.350.086	9.079.627.715
Transferências Concedidas Independentes de Execução Orçamentária	2.074.714.545	2.005.700.693
Transferências Concedidas para Aportes de recursos para o RPPS	160.524.166	200.915.145
PAGAMENTOS EXTRA ORÇAMENTÁRIOS (VIII)	9.493.124.870	8.627.527.810
Pagamentos de Restos a Pagar Não Processados	356.709.570	233.432.450
Pagamentos de Restos a Pagar Processados	198.947.108	212.911.017
Depósitos Restituíveis e Valores Vinculados	8.689.495.379	8.168.128.854
Outros Pagamentos Extraorçamentários	247.972.814	13.055.490
SALDO PARA O EXERCÍCIO SEGUINTE (IX)	10.236.760.927	7.291.937.573
TOTAL (X) = (VI + VII + VIII + IX)	47.832.852.928	43.320.146.892

Da Demonstração do Fluxo de Caixa

	2019	2018
FLUXO DE CAIXA DAS ATIVIDADES DAS OPERAÇÕES		
INGRESSOS	38.637.482.204	35.510.008.181
Receita Tributária	8.441.438.196	7.645.450.152
Receita de Contribuições	3.146.238.346	2.873.786.447
Receita Patrimonial	91.037.689	78.465.125
Receita Agropecuária	817	11.438
Receita Industrial	13.214.551	14.063.583
Receita de Serviços	75.853.362	68.108.713
Remuneração das Disponibilidades	749.017.224	476.959.182
Outras Receitas Derivadas e Originárias	478.889.356	410.081.174
Transferências correntes recebidas	17.314.017.742	16.192.895.887
Outros ingressos operacionais	8.327.774.920	7.750.186.481
DESEMBOLSOS	34.466.060.586	33.233.496.216
Pessoal e Demais Despesas	14.497.219.809	13.875.308.949
Juros e Encargos da Dívida	340.004.534	328.252.452
Transferências Concedidas	11.287.588.798	11.286.243.553
Outros Desembolsos Operacionais	8.341.247.444	7.743.691.263
FLUXO DE CAIXA LÍQUIDO DAS ATIVIDADES DAS OPERAÇÕES (I)	4.171.421.618	2.276.511.965
FLUXO DE CAIXA DAS ATIVIDADES DE INVESTIMENTO		
INGRESSOS	55.982.669	44.563.338
Alienação de Bens	4.207.304	5.529.943
Amortização de Empréstimos e Financiamentos Concedidos	45.787.401	39.033.394

Outros Ingressos de Investimentos	5.987.964	-
DESEMBOLSOS	1.575.981.627	1.329.986.945
Aquisição de Ativo Não Circulante	874.160.634	681.602.581
Concessão de Empréstimos e Financiamentos	474.001.251	397.301.877
Outros Desembolsos de Investimentos	227.819.742	251.082.487
FLUXO DE CAIXA LÍQUIDO DAS ATIVIDADES DE INVESTIMENTO (II)	-1.519.998.958	-1.285.423.607
FLUXO DE CAIXA DAS ATIVIDADES DE FINANCIAMENTO		
INGRESSOS	387.057.749	79.636.365
Operações de Crédito	345.694.763	61.324.083
Transferências de capital recebidas	41.362.986	18.312.282
Outros Ingressos de Financiamento	-	-
DESEMBOLSOS	247.837.331	290.150.441
Amortização/Refinanciamento da Dívida	247.837.331	290.150.441
Outros Desembolsos de Financiamento	-	-
FLUXO DE CAIXA LÍQUIDO DAS ATIVIDADES DE FINANCIAMENTO	139.220.419	-210.514.077
(III) VARIAÇÕES CAMBIAIS SOBRE CAIXA E EQUIVALENTES DE CAIXA	1.683.935	2.535.971
(IV) APURAÇÃO DO FLUXO DE CAIXA DO PERÍODO	2.792.327.013	783.110.252
GERAÇÃO LÍQUIDA DE CAIXA E EQUIVALENTE DE CAIXA (I+II+III+IV)	2.792.327.013	783.110.252
CAIXA E EQUIVALENTE DE CAIXA INICIAL	6.969.463.691	6.186.353.438
CAIXA E EQUIVALENTE DE CAIXA FINAL	9.761.790.704	6.969.463.691

Quadro de Transferências Recebidas e Concedidas

	Em R\$	
	2019	2018
TRANSFERÊNCIAS RECEBIDAS		
Intergovernamentais	4.989.019.050	3.943.780.225
da União	4.986.511.144	3.939.901.489
de Municípios	2.507.905	3.878.736
Intragovernamentais	11.287.588.798	11.286.243.553
Outras Transferências Recebidas	1.037.409.895	962.872.110
Total das Transferências Recebidas	17.314.017.742	16.192.895.887
TRANSFERÊNCIAS CONCEDIDAS		
Intergovernamentais	-	-
Intragovernamentais	11.287.588.798	11.286.243.553
Total das Transferências Concedidas	11.287.588.798	11.286.243.553

Da Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido

ESPECIFICAÇÃO	Patrimônio Social/ Capital Social	Adiantamento			Resultados Acumulados	TOTAL
		para Aumento de Capital	Futuro de Reservas	Demais Reservas		
Saldos Iniciais do Exercício 2018	245.866.365	354.337	-	-	11.809.614.008	12.055.834.711

Ajustes de Exercícios Anteriores	-	-	-	6.548.230.153	6.548.230.153
Aumento de Capital	-	-	-	-	-
Resgate / Reemissão de Ações e Cotas	-	-	-	-	-
Juros sobre capital próprio	-	-	-	-	-
Resultado do Exercício	-	-	-	-4.540.719.859	-4.540.719.859
Ajustes de avaliação patrimonial	-	-	-	-	-
Constituição/ Reversão de Reservas	-	-	-	-	-
Dividendos a distribuir	-	-	-	-	-
Saldos Finais do Exercício 2018	245.866.365	354.337	-	13.817.124.302	14.063.345.004

Em R\$

ESPECIFICAÇÃO	Patrimônio Social Capital Social	Adiantamento para Aumento Capital	Futuro de	Demais Reservas	Resultados Acumulados	TOTAL
Saldos Iniciais do Exercício 2019	245.866.365	354.337		-	13.817.124.302	14.063.345.004
Ajustes de Exercícios Anteriores	-	-	-	-	2.593.166.237	2.593.166.237
Aumento de Capital	-	-45.396	-	-	-	-45.396
Resgate / Reemissão de Ações e Cotas	-	-	-	-	-	-
Juros sobre capital próprio	-	-	-	-	-	-
Resultado do Exercício	-	-	-	-	-67.025.692	-67.025.692
Ajustes de avaliação patrimonial	-	-	-	-	-	-
Constituição/ Reversão de Reservas	-	-	-	16.534.145	-	16.534.145
Dividendos a distribuir	-	-	-	-	-	-
Saldos Finais do Exercício 2019	245.866.365	308.941		16.534.145	16.343.264.847	16.605.974.298

II. 10 DA RECEITA CORRENTE LÍQUIDA GERENCIAL

Antes de adentrar à temática proposta, que também fora debatida nos autos do processo de Acompanhamento sob o nº TC 15509/2019, reputo importante tecer algumas considerações preambulares que se somam à linha argumentativa adiante delineada.

II. 10.1 Da Receita Corrente Líquida – RCL

II. 10.1.1 Panorama Legal

O conceito de **Receita Corrente Líquida** foi implementado legalmente no Brasil pela Lei Complementar nº 82, de 27 de março de 1995, que *disciplinou os limites das*

despesas com o funcionalismo público, na forma do art. 169 da Constituição Federal, também conhecida como Lei Camata I.

A referida norma foi revogada em 1999, com a edição da [Lei Complementar Federal nº 96, de 31 de maio de 1999](#), que *disciplinou os limites das despesas com pessoal, na forma do art. 169 da Constituição*, Lei Camata II.

Em 04 de maio de 2000, foi sancionada a Lei Complementar nº 101/2000, que *estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF)*, passando a ser este o normativo legal que regula a matéria.

A receita corrente líquida é o principal parâmetro para **avaliação da responsabilidade da gestão fiscal dos titulares** dos Poderes e órgãos contemplados pelo art. 20 da Lei Complementar 101/2000. A RCL integra o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO), na forma do art. 53 da LRF, ficando a cargo do Poder Executivo sua apuração.

II. 10.1.2 Composição da Receita Corrente Líquida – RCL

Nos termos do art. 2º⁸⁴ a Lei de Responsabilidade Fiscal, a Receita Corrente Líquida refere-se ao somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos:

a) na **União**, os valores transferidos aos Estados e Municípios por determinação constitucional ou legal, e as contribuições mencionadas na alínea a do inciso I e no inciso II do art. 195, e no art. 239 da Constituição;

b) nos **Estados**, as parcelas entregues aos **Municípios** por determinação constitucional;

c) na **União**, nos **Estados** e nos **Municípios**, a **contribuição dos servidores** para o

⁸⁴ Art. 2º Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como:

IV - receita corrente líquida: somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos:

a) na União, os valores transferidos aos Estados e Municípios por determinação constitucional ou legal, e as contribuições mencionadas na alínea a do inciso I e no inciso II do art. 195, e no art. 239 da Constituição;

b) nos Estados, as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional;

c) na União, nos Estados e nos Municípios, a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira citada no § 9º do art. 201 da Constituição.

§ 1º Serão computados no cálculo da receita corrente líquida os valores pagos e recebidos em decorrência da Lei Complementar no 87, de 13 de setembro de 1996, e do fundo previsto pelo art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

§ 2º Não serão considerados na receita corrente líquida do Distrito Federal e dos Estados do Amapá e de Roraima os recursos recebidos da União para atendimento das despesas de que trata o inciso V do § 1º do art. 19.

§ 3º A receita corrente líquida será apurada somando-se as receitas arrecadadas no mês em referência e nos onze anteriores, excluídas as duplicidades.

custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da **compensação financeira** citada no § 9º do art. 201⁸⁵ da Constituição.

Além disso, a LRF disciplina que serão computados no cálculo da receita corrente líquida os valores pagos e recebidos em decorrência da Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, e do fundo previsto pelo art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

O cálculo para apuração da receita corrente líquida é realizado, nos termos do §3º do art. 2º⁸⁶ da LRF, somando-se as receitas arrecadadas no mês em referência e nos onze anteriores, excluídas as duplicidades.

Assim, no âmbito dos Estados, a RCL, representa o total das receitas correntes arrecadadas em um período de doze meses, deduzidos, os seguintes valores: Transferências Constitucionais e Legais; a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência; as receitas provenientes da compensação financeira entre os diversos regimes de previdência e os valores pagos e recebidos em decorrência do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb (art. 60 do ADCT).

II. 10.1.3 Receita Corrente Líquida (RCL) como parâmetro fiscal

O principal objetivo da Receita Corrente Líquida (RCL) é servir de **parâmetro** para o montante da **reserva de contingência** e para os limites da **despesa total com pessoal**, da **dívida consolidada líquida**, das **operações de crédito**, do **serviço da dívida**, das **operações de crédito por antecipação de receita orçamentária** e das **garantias do ente da Federação**. Os limites encontram-se estabelecidos em parte pela Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, em parte por Resoluções do Senado Federal.

A LRF (art. 1º, §1º⁸⁷) prescreve que a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange

⁸⁵ § 9º Para fins de aposentadoria, será assegurada a contagem recíproca do tempo de contribuição entre o Regime Geral de Previdência Social e os regimes próprios de previdência social, e destes entre si, observada a compensação financeira, de acordo com os critérios estabelecidos em lei

⁸⁶ Art. 2º (...)

³⁰ A receita corrente líquida será apurada somando-se as receitas arrecadadas no mês em referência e nos onze anteriores, excluídas as duplicidades

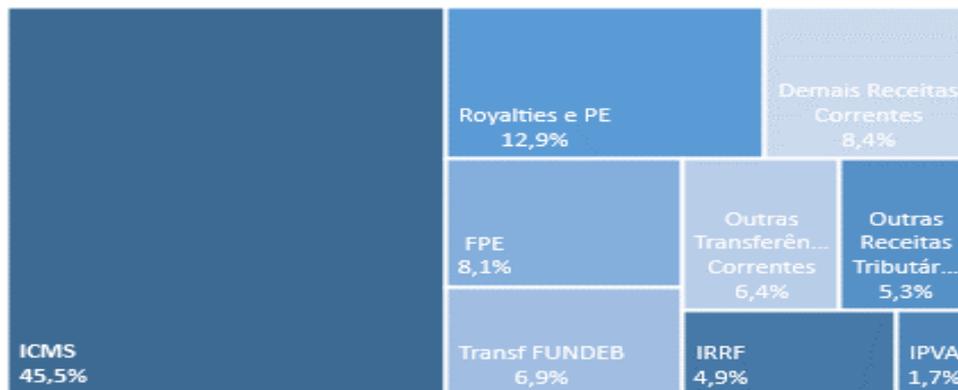
⁸⁷ Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

Nesse sentido, conforme bem destacado pela equipe técnica nos autos do TC 15509/2019, 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 disponíveis. Ou seja, que os benefícios gerados pela política sejam maiores que os seus custos. Isso requer um processo permanente de monitoramento e avaliação das políticas públicas.

No que se referem às finanças estaduais, a equipe técnica elaborou o quadro a seguir em que apresenta a composição da RCL no primeiro semestre de 2019. Observa-se que o ICMS é o principal componente da RCL (45,5%), **seguido dos royalties e participações especiais** (12,9%).



Fonte: Sigefes

II. 10.1.4 Receita Corrente Líquida Ajustada

Conforme aludido, a Receita Corrente Líquida é o parâmetro definido pela Lei de Responsabilidade Fiscal a ser utilizado para a verificação de limites, em especial, o da despesa de pessoal.

Ocorre que, em 2015 foi editada a Emenda Constitucional 86, que, dentre outras disposições, incluiu o § 13 no art. 166 da Carta Magna, prescrevendo um novo critério na apuração da Receita Corrente Líquida, qual seja: **não computar a receita referente a transferência obrigatória da União, para a execução das emendas parlamentares destinada a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios, na base de cálculo da RCL para fins de aplicação dos limites de despesa de pessoal do respectivo ente federativo.** A saber:

Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.

(...)

§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.

Já em 2019 foi promulgada a Emenda nº 100, que alterou os artigos 165 e 166 da Constituição Federal, dando nova redação ao referido §13⁸⁸. Todavia, o comando nele prescrito foi preservado e ampliado, no sentido de que quando a transferência obrigatória da União para a execução da programação de emendas parlamentares for destinada a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios, **além de não integrar a base de cálculo da RCL** para fins de aplicação dos limites de despesa de pessoal, também não dependerá de **adimplência do ente federativo destinatário** § 16, *in verbis*:

Art. 166. (...)

(...)

§16. Quando a transferência obrigatória da União para a execução da programação prevista nos §§ 11 e 12 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.

Assim, depreende-se que o legislador constituinte estabeleceu um novo critério para apuração da Receita Corrente Líquida, para fins de aplicação dos limites de despesa de pessoal. O cálculo da RCL, para os limites com despesa com pessoal, foi ajustado deduzindo-se da RCL as transferências obrigatórias da União ao Estados (conforme este caso concreto) referentes às emendas individuais ao projeto de Lei Orçamentária.

A partir dessa alteração constitucional, o Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional adotou a utilização da nomenclatura “**Receita Corrente Líquida Ajustada**” como novo parâmetro de verificação do cumprimento do limite da despesa com pessoal e que vem sendo, por consectário, utilizado por esta Casa de Contas para os fins legais.

⁸⁸ **Art. 166** (...)

(...)

§ 13. As programações orçamentárias previstas nos §§ 11 e 12 deste artigo não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos de ordem técnica.

II. 10.2 Da Receita Corrente Líquida Gerencial

O posicionamento deste Tribunal é no sentido de que os gestores públicos adotem **absoluta prudência na geração das despesas públicas que se ancoram nas receitas de petróleo e gás natural**, principalmente as despesas obrigatórias de caráter continuado, consideradas como despesa corrente derivada de lei ou ato administrativo normativo que fixem para o Executivo estadual a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

Isso se deve, principalmente, por ao menos duas razões, seja pelas peculiaridades inerentes a essas receitas: **incertas, voláteis e finitas**; seja porque são computadas no cálculo da composição da **RCL** ou **RCL Ajustada**, que, por sua vez, é o parâmetro para apuração dos principais limites da Lei de Responsabilidade Fiscal, tais como com a **despesa com pessoal**, operação de crédito, dívida consolidada, entre outros.

Nessa perspectiva, o gestor público deve atuar com a máxima cautela e responsabilidade a fim de evitar que receitas de caráter temporário, tais como royalties, deem margem à criação de despesas obrigatórias de caráter continuado, a exemplo das ditas despesas com pessoal, em nível **incompatível com o equilíbrio das contas públicas**, quando essas receitas cessarem.

A despeito das boas práticas e orientações, inclusive as de cunho pedagógico apontadas por esta Corte para se evitar a ancoragem de receitas de royalties em despesas de pessoal, não se está, em nenhuma hipótese, se desconsiderando o que disciplina a LRF⁸⁹.

A LC nº 101/2000 ao explicitar as deduções permitidas no cálculo da RCL, é clara que receitas vinculadas ou temporárias mesmo quando representem parcela significativa da arrecadação do Ente, não devem ser deduzidas ou excluídas do cômputo da RCL, tendo em vista que as deduções permitidas no cálculo da RCL estão exaustivamente explicitadas pela própria LRF⁹⁰, não cabendo interpretações que extrapolem os dispositivos legais.

Neste sentido, Weder de Oliveira⁹¹, ensina que o fato de certo item de receita fazer parte da RCL não significa que se está permitindo que se possa utilizar essa receita em despesas de pessoal (de qualquer tipo ou de algum setor específico), se o legislador que a regula assim não permite. Esse é, por exemplo, o caso da receita oriunda da contribuição previdenciária dos empregados, que somente poderá ser aplicada no

⁸⁹ LRF, art. 2º, IV e §§1º, 2º e 3º.

⁹⁰ LRF, art. 2º, IV e §§1º, 2º e 3º.

⁹¹ Oliveira, Weder de Curso de Responsabilidade Fiscal: direito, orçamento e finanças públicas – 2 ed. – Belo Horizonte: Forum, 2015. p.220.

pagamento de benefícios previdenciários, por expresse mandamento constitucional, ainda que essa receita esteja incluída na receita corrente líquida.

Pois bem. Nesses termos, o que se apresenta é a **Receita Corrente Líquida Gerencial** como um novo parâmetro a ser utilizado pelos gestores públicos como ferramenta de planejamento e gerenciamento, que vem a somar os parâmetros disciplinados na Lei de Responsabilidade Fiscal, cuja defesa e guarda incumbe a esta Casa de Contas.

II. 10.2.1 Composição da Receita Corrente Líquida Gerencial:

Nesse diapasão, em convergência com a linha de inteligência desenvolvida na ITC 2313/2020, para os fins de cálculo da **composição** desse parâmetro gerencial, apreendo que, inicialmente, a **RCL Gerencial** deve refletir o resultado obtido da **Receita Corrente Líquida Ajustada deduzido** o cômputo das receitas **de petróleo (royalties e participação especial)**.

Enfatizo que, corroborando com a proposta do Núcleo de Controle Externo de Auditorias e Gestão Fiscal nos autos do TC 15509/20219, votei no sentido de que a Secretaria Geral de Controle Externo (Segex), promova estudos para ampliar as análises de riscos relacionadas ao cumprimento dos limites da LRF, incluindo a opção de divulgação de projeções de cálculos do limite da LRF, em especial da despesa com pessoal, não considerando na RCL as receitas de caráter não permanente (transitória e volátil) e receitas que correspondam a recursos vinculados a finalidade específica, a exemplo de transferências voluntárias e das receitas do petróleo para os poderes/órgãos estaduais e também para os municípios em que essas receitas representem parcela significativa da arrecadação do Ente.

Assim, a partir dos elementos e resultados a serem obtidos com os trabalhos propostos à Segex acima elencados, caso seja necessário, o parâmetro ora apresentado poderá ser revistado e aprimorado, aos moldes do que ocorrera com a RCL e RCL Ajustada.

Ademais, registro que, por meio do ofício OF/SEFAZ/GABSEC/Nº 252/2019 (Anexo 02907/2019-2 (peça 10 – TC 15509/2019), o Governo do Estado expressou sua preocupação com a destinação a ser dada às parcelas relativas as receitas de royalties, as quais contemplam a participação especial, oriundas do acordo envolvendo os campos de petróleo e gás que integram o Bloco B-60 (Parque das Baleias), autorizado nos termos da Lei Estadual nº 10.979/2019, uma vez que são receitas em montantes expressivos, mas transitórias, conforme transcrito a seguir.

[..] é objeto de preocupação desta Secretaria, que receitas transitórias arrecadadas em montante expressivo e com vinculação exclusiva à realização de despesas de capital, (como é caso das parcelas retroativas do acordo de que trata a Lei Estadual nº 10.979/2019) sejam tratadas como as demais compensações financeiras não vinculadas a despesas de capital e, por conseguinte, classificadas orçamentariamente como receitas correntes passando a compor parâmetros fiscais (como, por exemplo, a

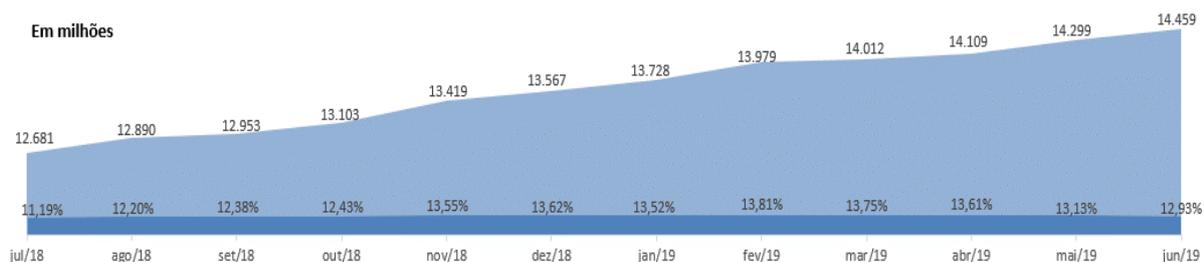
Receita Corrente Líquida –RCL e a Receita Corrente Ajustada⁹²) e, que isso, possa justificar a expansão do custeio e a majoração dos salários do funcionalismo público, trazendo dificuldades para a manutenção do equilíbrio intertemporal das contas públicas quando verificados, no futuro, o encerramento do recebimento dos valores retroativos do acordo do Parque das Baleias e o declínio da produção de petróleo e gás (que induzirá, por consequência, a redução no recolhimento de participações governamentais), enquanto as despesas correntes criadas ou expandidas – **sem o devido lastro financeiro** – serão de caráter permanente.

No sentido aqui explanado, o Governo do Estado passou a publicar, inclusive, um **demonstrativo gerencial** com o cálculo do limite da despesa com pessoal do Poder Executivo, **não considerando as receitas de petróleo na RCL**, conforme se observa na Peça Complementar 09515/2020-2 (peça 26 dos autos).

Além disso, este Tribunal de Contas, objetivando informar o impacto da redução das receitas de royalties do petróleo (recursos de alta volatilidade e de natureza transitória) no cumprimento dos limites da despesa com pessoal, divulga, mensalmente, por meio do Boletim “Painel de Controle”, simulações, apontando quais seriam os percentuais de despesa total com pessoal, por poder e órgão estadual, considerando as hipóteses de redução gradual das receitas de royalties do petróleo em 10%, 40%, 50%, até 100%.

O Gráfico a seguir, consignado pela área técnica, espelha a evolução do peso da renda do petróleo na RCL, nos últimos doze meses até junho de 2019. Observa-se o movimento ascendente da RCL no período, variando 14% em termos nominais. Observa-se, também, que em julho de 2018 o peso da renda do petróleo na RCL era de 11,19%, atingiu o pico em fevereiro de 2019 (13,81%) e chegou a 12,93% em junho de 2019, caracterizando uma participação média de 13% na RCL durante o período.

Gráfico 11 - RCL e percentual dos royalties e participação especial sobre a RCL (últimos 12 meses)



Fonte: Painel de Controle da Macrogestão Governamental do Estado

Desta forma, destaco que essas iniciativas do Governo do Estado e do Tribunal de Contas são relevantes, pois visam alertar que uma **redução de receitas de caráter não permanente**, tais como *royalties*, poderá afetar **negativamente o equilíbrio das contas públicas**, podendo acarretar a extrapolação dos limites da LRF pelos poderes e órgãos estaduais, em especial os da despesa com pessoal.

⁹² Um dos parâmetros fiscais formulados pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN para cálculo da Capacidade de Pagamento – CAPAG dos entes subnacionais, nos termos da Portaria STN nº 882/2018.

Nesse cenário, seja sob a perspectiva do **Poder Executivo** – que já vem publicando seus demonstrativos desconsiderando as receitas de petróleo na RCL -; seja sob a ótica desta Corte de Contas – que publica mensalmente, por meio do Boletim “Painel de Controle” simulando redução gradual das receitas de royalties; verifica-se que a implementação da **Receita Corrente Líquida Gerencial** como parâmetro fiscal adicional à RCL Ajustada apresenta-se oportuna e necessária.

Por fim, a **Receita Corrente Líquida Gerencial**, revela-se, portanto, um instrumento de promoção e fomento do aprimoramento da gestão pública, na medida em que possibilitará ao administrador público promover a gestão dos gastos com pessoal com maior efetividade, permitindo avaliar os possíveis impactos diante da queda de receita de royalties e participação especial e a promovendo a política de pessoal fidedigna com a realidade econômica financeira do ente estatal.

Além do mais, mister reiterar que não tem qualquer condão de apenar os gestores públicos, ao contrário, face ao seu caráter complementar, a RCL Gerencial vem justamente somar-se às medidas voltadas ao equilíbrio fiscal do ente.

Desta forma, o que se pretende com tal proposta é somar esforços, ações e instrumentos que permitam a promoção e fomento do aprimoramento da gestão e do equilíbrio fiscal postos à disposição dos administradores públicos, bem como da sociedade para o efetivo exercício do controle social.

II. 11 DA POLÍTICA PREVIDENCIÁRIA ESTADUAL

A presente análise adota como fonte de informações a análise realizada no Processo TC 805/2020, cuja relatoria foi a mim conferida. Na oportunidade analisei detidamente os trabalhos de Fiscalização realizados pelo NPPREV - Núcleo de Controle Externo de Fiscalização de Pessoal e Previdência, cujas conclusões e propostas de encaminhamento foram por mim encampadas, assim como pelos demais eminentes Pares.

As análises constantes do processo TC 805/2020 apresentaram dados do equilíbrio financeiro de curto prazo e do equilíbrio atuarial de longo prazo na previdência estadual, e expôs riscos e/ou ameaças à sustentabilidade fiscal; o monitoramento das deliberações Plenárias anteriores concluiu por certificar a finalização de todas as deliberações analisadas.

A Fiscalização TC 805/2020 teve como objetivo geral analisar as informações previdenciárias e a gestão do equilíbrio financeiro e atuarial do Estado do Espírito Santo no exercício de 2019, nos termos do art. 40 da Constituição Federal (CF) e art. 69 da Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF).

O trabalho utilizou a CF/1988, além das legislações federais e estaduais relativas à previdência social (especialmente a EC 103/2019 e a EC 114/2019 (estadual), a LC 931/2019, a LC 938/2020, a LC 943/2020, a LC 945/2020 e a Nota Técnica SEI 12212/2019 do Ministério da Economia), bem como as avaliações atuariais completas, incluindo nesses últimos seus relatórios estatísticos e demais demonstrativos exigidos pela Portaria MF 464/2018, as bases de dados encaminhadas ao atuário, os demonstrativos contábeis constantes nas Prestações de Contas Anuais do Governo do Estado e do IPAJM, os demonstrativos fiscais da LRF e outras informações necessárias para a execução dos procedimentos.

Considerando a reforma da previdência em âmbito nacional ocorrida mediante a EC 103/2019 e da reforma previdenciária no Estado, promovida pela EC Estadual 114/2019, foi atualizado o histórico da previdência realizado em relatórios técnicos das contas do governador de 2016 e 2017⁹³. Ao histórico, acrescentaram regulamentação trazida pela LC Estadual 938/2020 na previdência do Estado do Espírito Santo e a promovida pela LC Estadual 943/2020 na legislação aplicável aos militares.

As análises cingiram-se sobre os principais pontos: **i)** atualização o histórico da previdência no Brasil e no Espírito Santo; **ii)** unidade gestora única do RPPS frente a nova legislação; **iii)** pontos de controle sobre a ausência de estudos de impacto orçamentário, financeiro e atuarial da alteração da alíquota de contribuição; **iv)** analisa o equilíbrio financeiro, de curto prazo; **v)** avaliação do equilíbrio atuarial, de longo prazo, abordando aspectos como a contabilização das provisões matemáticas previdenciárias, a evolução dos resultados atuariais, das reservas de recursos e dos aportes financeiros para cobertura das insuficiências financeiras.

Em síntese, decidiu esta Corte nos autos do TC 805/2020:

1. **DETERMINAR** ao Governo do Estado, por meio do IPAJM, para que apresente, na prestação de contas de governador do exercício de 2020, estudos técnicos de implementação e revisão dos planos de custeio, avaliando a viabilidade financeira, orçamentária e fiscal para o ente federativo e a garantia do equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS, nos termos do art. 40 da CF/88, art. 69 da LRF e Portaria MF 464/2018 (subseção 3.9 do Relatório de Acompanhamento 2/2020-5);
2. **DETERMINAR** ao Governo do Estado, por meio do IPAJM, para que no **exercício de 2021**, implemente plano institucionalizado de identificação, controle e tratamento dos riscos atuariais, se inexistente; ou aprimore o já existente, ambos em conformidade com o caput do art. 74 da Portaria MF 464/2018 (subseção 3.9 do Relatório de Acompanhamento 2/2020-5);

⁹³ Nos Relatórios das Contas do Governador do exercício de 2016 (Processo TC 3139/2017) e do exercício de 2017 (Processo TC 4021/2018), a seção da Previdência do Estado contém diversas informações para a contextualização e o conhecimento sobre o tema da previdência pública no Brasil e no Espírito Santo: fotografia da política previdenciária do Estado do Espírito Santo, demonstrando os regimes a que os servidores públicos estaduais estão vinculados, seguida de aspectos conceituais relacionados à temática previdência; e análise da legislação previdenciária pretérita que privilegiou o plano de benefícios sem a contrapartida de um plano de custeio para arcar com esses benefícios. Disponível em: <https://www.tce.es.gov.br/wp-content/uploads/2018/02/4_relato%C3%B3rio-t%C3%A9cnico-2.pdf> (Contas 2016, seção 4) e <<https://www.tce.es.gov.br/wp-content/uploads/formidable/145/RelatorioTecnico116-2018-8-1-2.pdf>> (Contas 2017, seção 5).

3. **DETERMINAR** ao Governo do Estado, por meio do **IPAJM**, para que no **exercício de 2020**, forneça a declaração de enquadramento quando da admissão de novos servidores, com vistas a cumprir a competência a ele conferida pela legislação estadual, nos termos do Parágrafo único, art. 3º da Portaria 30-R/2008 (subseção 6.1.1 do Relatório de Acompanhamento 2/2020-5);
4. **DETERMINAR** aos **poderes e órgãos autônomos**, para que no **exercício de 2021**, concedam acesso de seus sistemas de recursos humanos ao IPAJM, para que o Instituto, como órgão gestor da previdência estadual, tenha acesso à base de dados dos servidores ativos, de forma a viabilizar uma efetiva gestão previdenciária, nos termos do § 20 do art. 40 da CF/1988, art. 49, § 5º, da LCE 282/2004, art. 2º da Portaria 030-R/2008 e art. 39 da Portaria MF 464/2018 (subseção 6.6.6 do Relatório de Acompanhamento 2/2020-5);
5. **DETERMINAR** ao Governo do Estado, por intermédio da **SEP, SEFAZ e IPAJM, sob a supervisão da SECONT**, para que no **exercício de 2021**, efetive o repasse do valor da correção monetária por meio de índice oficial de inflação e da correção pelos juros reais estabelecidos na meta atuarial, referente à migração já efetuada, a fim de não prejudicar o equilíbrio financeiro e atuarial do ES-Previdência, nos termos do art. 40 da CF/88 e art. 69 da LRF (subseção 6.2.1 do Relatório de Acompanhamento 2/2020-5);
6. **DETERMINAR** ao Governo do Estado, em conjunto com a **ALES, TJES, TCEES e Defensoria Pública, sob a supervisão do IPAJM** e dos **sistemas de controle interno de cada poder**, para que promovam a reclassificação dos servidores ao Fundo de origem de acordo com o critério estabelecido no art. 49, §1º e 2º da LCE 282/2004, e que apurem o valor devido da compensação financeira entre os fundos e efetivem o repasse ao fundo correspondente, a fim de preservar o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS, nos termos do art. 40 da CF/88 e art. 69 da LRF (subseção 6.2.2 do Relatório de Acompanhamento 2/2020-5);
7. **DETERMINAR** ao Governo do Estado, por intermédio do **IPAJM e SEP**, para para que durante o **exercício de 2021**, implemente uma efetiva 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 282/2004, e Portaria MF 464/2018 (subseção 6.4.8 do Relatório de Acompanhamento 2/2020-5);
8. **RECOMENDAR** ao Governo do Estado, por intermédio do IPAJM, sobre a importância de se adotar o controle das bases normativas e técnicas para subsidiar a avaliação atuarial, nos termos do art. 73 da Portaria MF 464/2018 (subseção 5.1 do Relatório de Acompanhamento 2/2020-5);
9. **RECOMENDAR** ao Governo do Estado, por meio da **SEFAZ e do IPAJM**, para que as notas explicativas do balanço do Estado e do IPAJM informem, caso ocorram, as alterações, entre o exercício mais recente e o anterior, nas taxas de juros real aplicada para a apuração do valor presente dos fluxos de benefícios e contribuições do RPPS (subseção 5.6.2 do Relatório de Acompanhamento 2/2020-5);

10. **RECOMENDAR** ao Governo do Estado, por meio do **IPAJM, SEGER, PRODEST, SEDU, Polícia Militar** e órgãos e secretarias autônomas, adote rotinas de consistências permanentes na base de dados, identificando possíveis erros de cadastro dos servidores, tanto em relação ao cadastro nos fundos, quanto em relação à dados gerais/pessoais que podem interferir nos resultados da avaliação atuarial (subseção 6.1.2 do Relatório de Acompanhamento 2/2020-5);
11. **RECOMENDAR** ao Governo do Estado, por intermédio do **IPAJM e SEGER**, que alterações importantes nas bases de dados dos segurados do ES-Previdência sejam previamente comunicadas à **SECONT**, ao Tribunal de Contas do Estado e à SPREV, com vistas a possibilitar o planejamento de ações de controle por esses órgãos (subseção 6.2.2 do Relatório de Acompanhamento 2/2020-5);
12. **RECOMENDAR** ao Governo do Estado, por intermédio da SEG, SEP, SEFAZ, IPAJM e ALES, para que não proponham/aprovem qualquer transferência de segurados, recursos ou obrigações entre o Plano Financeiro e o Plano Previdenciário e não realizem também a destinação de contribuições de um grupo para o financiamento dos benefícios do outro grupo, exceto quanto às correções relacionadas aos erros identificados na base cadastral, até que estudos comprovem que a utilização das taxas de juros reais utilizadas na avaliação atuarial condizentes às taxas de juros reais da economia permitam a efetiva comprovação dos requisitos exigidos pela Portaria MF 464/18, a fim de se evitar o desequilíbrio financeiro e atuarial do ES-Previdência, nos termos da Constituição Federal, Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei 9.717/98 e Portaria MF 464/2018 (subseção 7 do Relatório de Acompanhamento 2/2020-5);
13. **DETERMINAR** à Secretaria-Geral de Controle Externo – SEGEX, para que, nos termos de sua competência regimental, apresente proposta de atualização dos Anexos II e III da Instrução Normativa TC 43/2017, em convergência com as exigências estabelecidas nos incisos I a VIII do art. 68 da Portaria MF 464/2018 (subseção 5.1 do Relatório de Acompanhamento 2/2020-5);
14. **ENCAMINHAR** cópia deste **Voto** e das demais peças técnicas constantes destes autos ao **IPAJM, SEGER, SECONT, SEFAZ, SEP, MPES, Defensoria Pública**; à Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo (**ALES**), para que conheçam o teor da análise;
15. **CIENTIFICAR** os interessados;
16. **REMETER** os autos ao Ministério Público de Contas, após confecção deste Acórdão nos termos do art. 62, parágrafo único da Lei Complementar nº 621/2012;
17. **ARQUIVAR** após trânsito em julgado.

II. 11.1 Histórico da previdência no Brasil e no Espírito Santo

Consoante consta das análises técnicas, o Relatório Técnico 449/2017, relativo à análise das contas do governador do exercício de 2016, contém o histórico da previdência no Brasil e no Espírito Santo até a Emenda Constitucional 88, de 7 de maio

de 2015. Partindo desse referencial, a CF/1988, no tocante aos aspectos previdenciários, sofreu sete reformas: EC 3, de 17 de março de 1993; EC 20, de 15 de dezembro de 1998; EC 41, de 19 de dezembro de 2003; EC 47, de 5 de julho de 2005; EC 70, de 29 de março de 2012; EC 88, de 7 de maio de 2015; EC 103, de 12 de novembro de 2019.

A EC 103, de 12 de novembro de 2019, foi bastante extensa, e trouxe mudanças em diversos pontos importantes, entre outros:

- Aproximou as regras de aposentadoria do RGPS e do RPPS;
- Alterou a idade mínima para aposentadoria;
- Limitou o rol de benefícios previdenciários à aposentadoria e à pensão por morte;
- Desconstitucionalizou requisitos, regras de cálculo e alíquotas, de forma que futuras alterações pudessem ser feitas por meio de leis complementares;
- Recepcionou a Lei 9.717/1998 (que dispôs regras gerais para a organização e o funcionamento dos RPPS), incluindo questões relacionadas à responsabilidade previdenciária;
- Constitucionalizou a emissão da Certidão de Regularidade Previdenciária (CRP).

Em simetria, a Constituição Estadual se atualizou em relação às mudanças trazidas pela EC 103/2019 por meio da EC Estadual 114, de 25 de novembro de 2019, que basicamente reproduziu o texto da Constituição Federal, delegando à lei complementar as demais regulamentações, sintetizadas abaixo:

- A LC Estadual 931, de 3 de dezembro de 2019, alterou a LC Estadual 282/2004, aumentando a alíquota de contribuição mensal compulsória do segurado ativo, dos aposentados e dos pensionistas para 14%;
- A LC Estadual 938, de 9 de janeiro de 2020, regulamentou os pontos que foram desconstitucionalizados pela EC 103/2019;

- A LC Estadual 943, de 13 de março de 2020, tratou da legislação relacionada aos militares;
- A LC Estadual 945, de 27 de março de 2020, reduziu a alíquota patronal do ES-Previdência para 14%.

Assim, a ‘fotografia’ atualizada das alterações na legislação previdenciária nacional e estadual⁹⁴, acrescidas às normas constitucionais, se apresenta na Figura a seguir:

⁹⁴ A LC Estadual 282/2004 foi alterada pela LC Estadual 479, de 16 de março de 2009; pela LC Estadual 485, de 21 de maio de 2009; pela LC Estadual 539, de 28 de dezembro de 2009; pela LC Estadual 548, de 31 de março de 2010; pela LC Estadual 572, de 7 de dezembro de 2010.

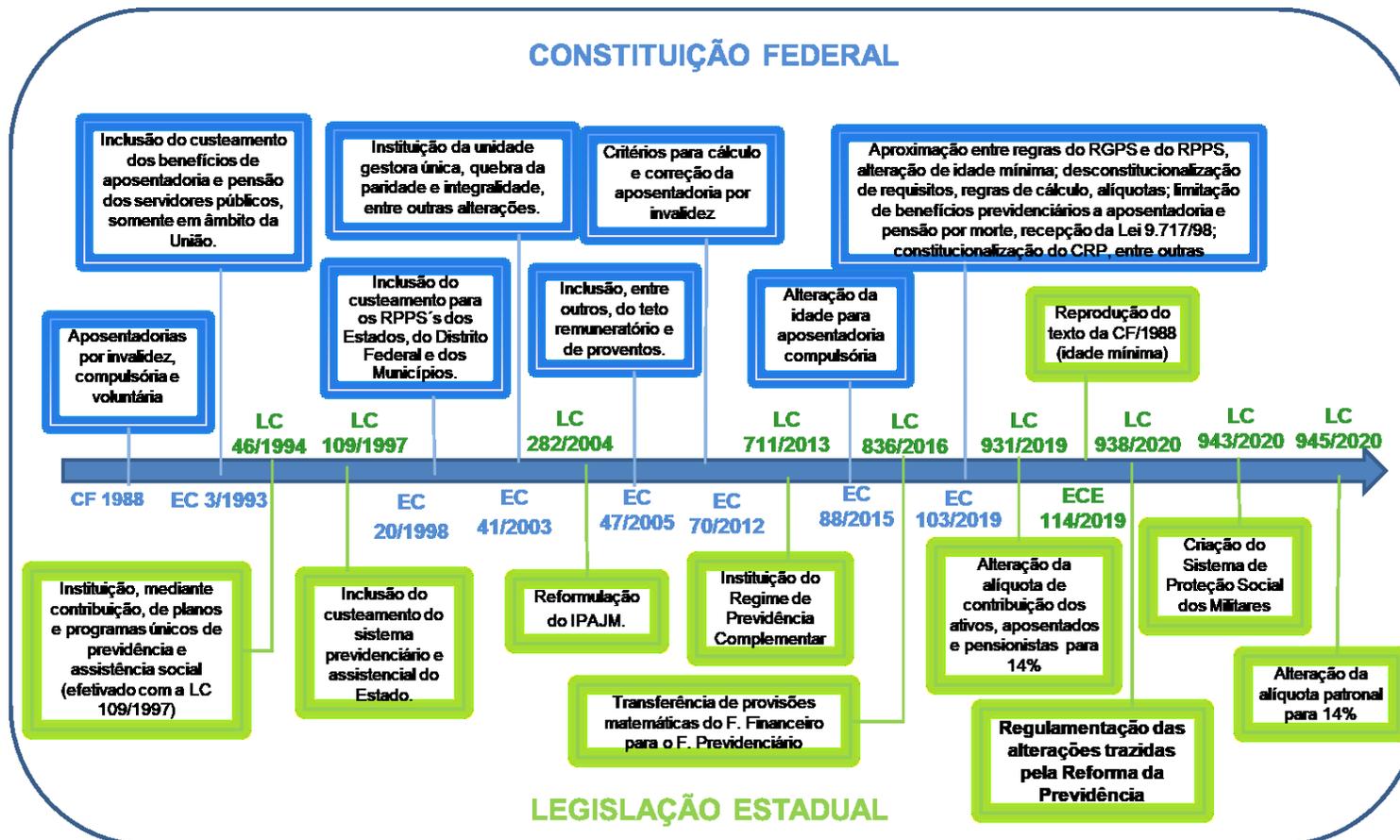


Figura - Previdência social na CF/1988

Fonte: CF/1988, EC 3/1993, EC 20/1988, EC 41/2003, EC 47/2005, EC 70/202, EC 88/2015, EC 103/2019, LC 46/1994, LC 109/1997, LC 282/2004, LC 711/2013, LC 836/2016, LC 931/2019, LC 938/2010, LC 943/2020 e LC 945/2020

Elaboração:

Equipe

Técnica

-

NPPREV

Anteriormente à reforma previdenciária, os vários regimes previdenciários vigentes para os servidores estaduais de acordo com o seu respectivo vínculo se apresentavam da seguinte forma:

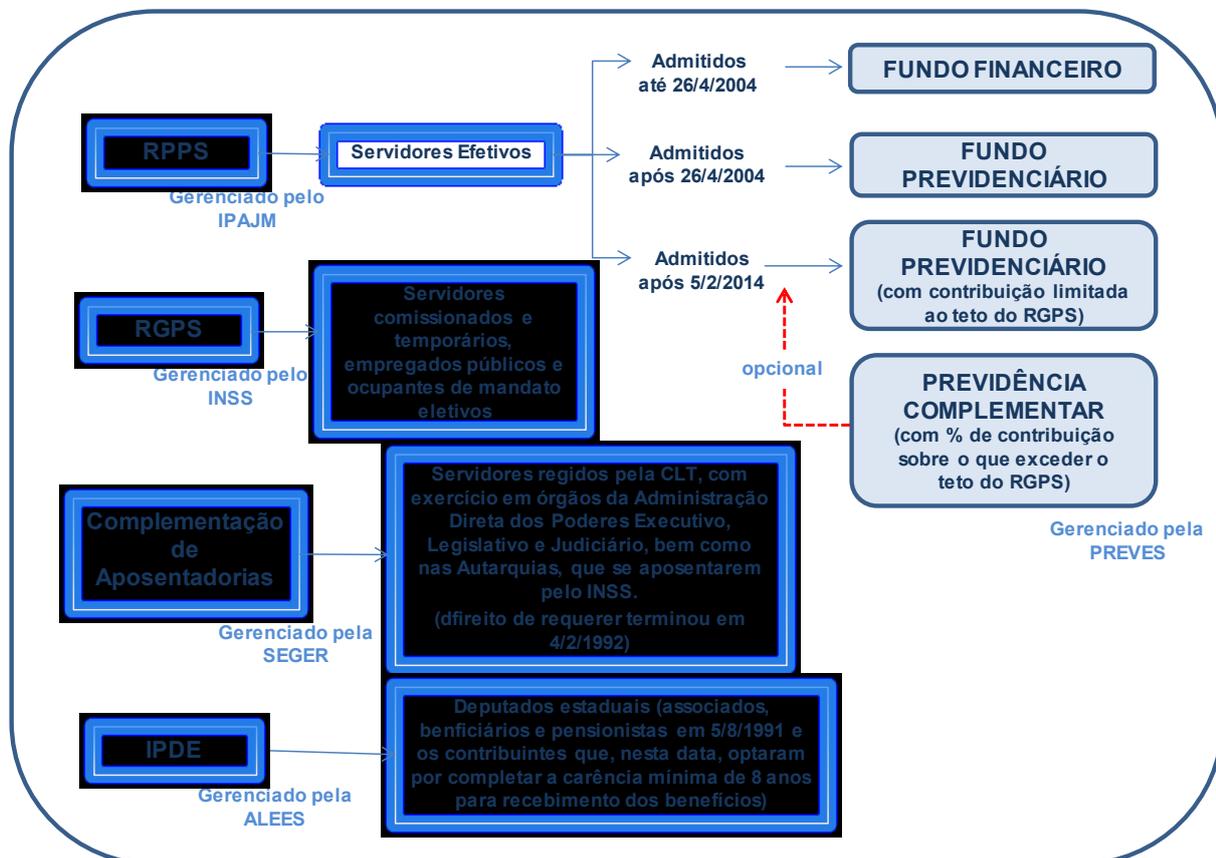


Figura - Regimes previdenciários a que estavam vinculados os servidores públicos estaduais, antes da criação do Fundo de Proteção Social dos Militares
Fonte: LC 282/2004, LC 711/2013, Leis Estaduais 4.511/1991, 4.565/1991, 2.247/1966 e 4.541/1991, CF 1998, com redação dada pela EC 20/1998 e Lei Federal 8.212/1991

Elaboração: Equipe Técnica - NPPREV

Após a LC Estadual 943/2020, foi criado o Fundo de Proteção Social dos Militares no regime previdenciário do Estado, com vigência a partir de 2020. A partir da vigência da LC Estadual 738/2013 até a vigência da LC Estadual 943/2020, a Polícia Militar e o Corpo de Bombeiros estavam submetidos ao limite do teto do RGPS, nos termos das alterações promovidas no art. 4º da LC Estadual 711/2013. A partir da vigência da LC Estadual 943/2020, esse limite não mais se aplica para esse grupo de servidores, sendo que não foi identificado o tratamento que será dado aos servidores que foram efetivados durante a vigência da LC Estadual 738/2013.

Releva destacar, nos termos dos trabalhos técnicos, que criação desse fundo traz importantes consequências para o ES-Previdência. A primeira, é a **composição das massas dos segurados do ES** que deixará de ter militares nos Fundos Previdenciário

e Financeiro, pois passarão a compor um fundo específico. Cita-se também o impacto na **arrecadação da contribuição do servidor** (antes 11%, agora 9,5%), ainda que sobre a totalidade no caso de inativos e pensionistas, e na arrecadação da contribuição patronal (antes 22%, agora inexistente). Terceiro, haverá também um **aumento no aporte** do Estado, que está priorizando um sistema de repartição simples em contraponto ao sistema de capitalização, exigido pela legislação previdenciária a fim de dar cumprimento ao princípio do equilíbrio financeiro e atuarial esculpido no art. 40 da Constituição Federal e no art. 69 da LRF. Por fim, há a expectativa de importante aumento com as despesas decorrentes da criação do Fundo, tendo em vista que foram instituídas regras benéficas se comparadas aos servidores civis, como integralidade e paridade, e, ainda, regras de pensão mais abrangentes.

Face a criação do Fundo de Proteção Social dos Militares o novo organograma do regime previdenciário do Estado reflete-se na figura seguinte:

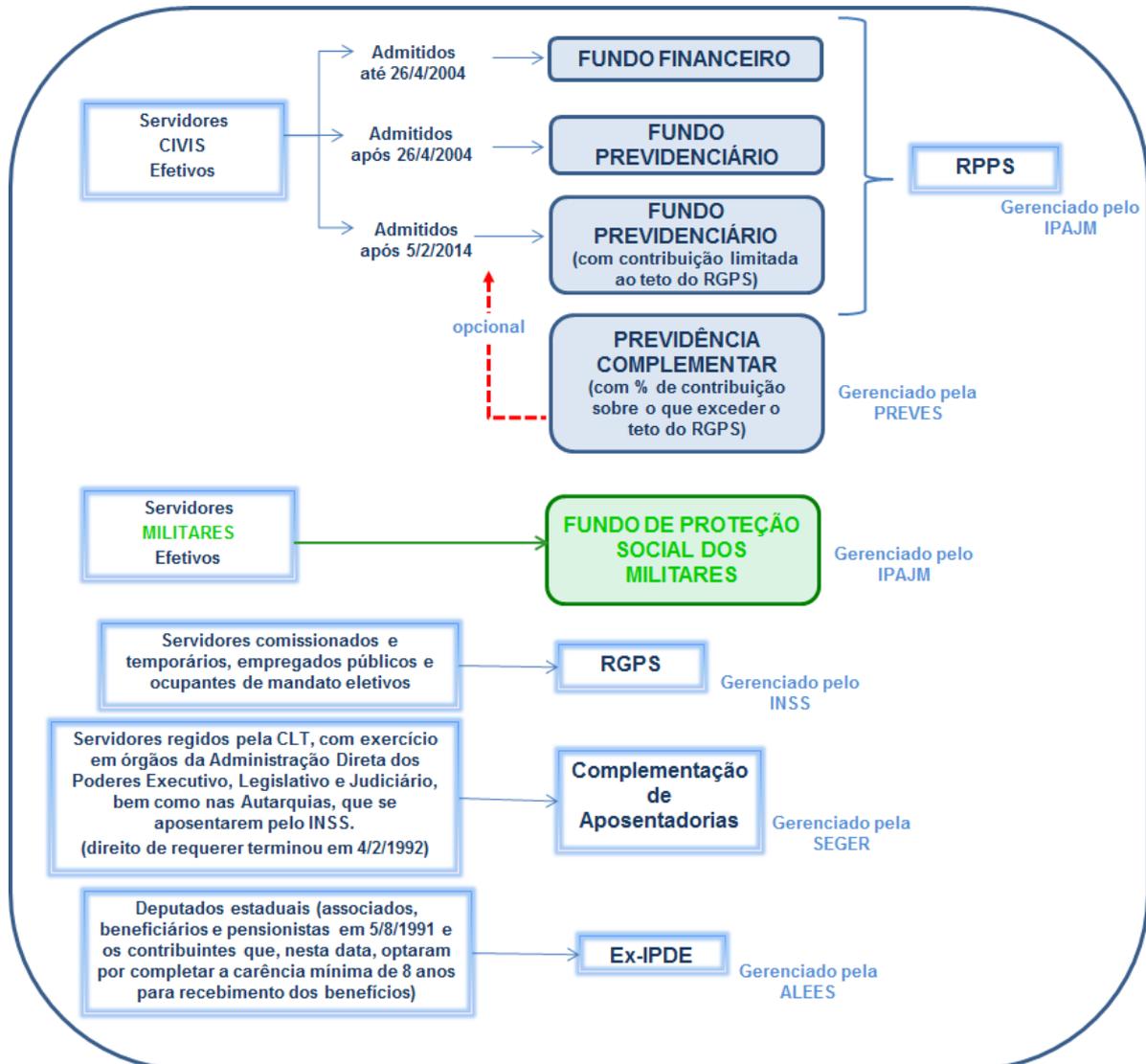


Figura - Regimes previdenciários a que estão vinculados os servidores públicos estaduais, após a criação do Fundo de Proteção Social dos Militares

Fonte: LC 282/2004, LC 711/2013, LC 943/2020, Leis Estaduais 4.511/1991, 4.565/1991, 2.247/1966 e 4.541/1991, CF 1998, com redação data pela EC 20/1998 e Lei Federal 8.212/1991

Elaboração: Equipe Técnica – NPPREV

Finalizando este tópico, merece registrar os trabalhos da equipe de Acompanhamento nos autos TC 805/2020 que destacou as principais alterações trazidas pela Reforma da Previdência Estadual, promovidas especialmente pela Lei Complementar Estadual nº 938/2020 que, de maneira muito didática e pedagógica apresentou as principais alterações – de modo comparativo.

II. 11.2 Unidade gestora única do RPPS

A Reforma da Previdência reiterou a vedação expressa à existência de mais de uma unidade gestora de RPPS para cada ente e destacando que esse regime deve abranger todos os poderes, órgãos e entidades autárquicas e fundacionais.⁹⁵

A previsão legal da unidade única de gestão previdenciária foi discutida nas contas do governador de 2015 (Processo TC 3.532/2016). O item 4.1.1 do Relatório Técnico nº 140/2016 concluiu que a gestão previdenciária do Estado do Espírito Santo não possui uma unidade gestora única, pois o IPAJM não atua na totalidade da gestão previdenciária do Poder Judiciário e o Ministério Público.

O Parecer Prévio nº 53/2016 do TCE-ES, relativo às contas do governador de 2015 (Processo TC 3.532/2016) deliberou por duas determinações a respeito da questão, que foram reformadas pelo Parecer Prévio nº 90/2017, relativo ao recurso de reconsideração das contas de 2015 (Processo TC 6.290/2016). As determinações do Parecer Prévio nº 53/2016 do TCE-ES foram monitoradas nas contas do governador de 2017 e consideradas finalizadas pela análise técnica, conforme Parecer Prévio nº 52/2018 do TCE-ES (Processo TC 4.021/2018).

Nos autos do TC 1713/2016, relativo à fiscalização nos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) do Estado do Espírito Santo (IPAJM) e do município de Vitória (IPAMV), a equipe técnica sugeriu que fosse reconhecida pelo TCE-ES, de forma incidental, a inconstitucionalidade da LC Estadual 797/2015, que regulou a divisão e a organização judiciária do Estado do Espírito Santo e alterou o §7º do art. 147 da LC 234/2002, negando-lhe aplicação. Segundo os técnicos, a nova redação do dispositivo⁹⁶ viola a vedação contida no § 20 do artigo 40 da Constituição Federal, quanto à existência de mais de um órgão gestor de Regime Próprio de Previdência Social – RPPS em cada ente estatal, para os servidores titulares de cargos efetivos.

Por meio do Acórdão TC 1091/2019, constante no Processo TC 1713/2016, o Plenário decidiu, em 20 de agosto de 2019:

⁹⁵Art. 40 [...]

§ 20. É vedada a existência de mais de um regime próprio de previdência social e de mais de um órgão ou entidade gestora desse regime em cada ente federativo, abrangidos todos os poderes, órgãos e entidades autárquicas e fundacionais, que serão responsáveis pelo seu financiamento, observados os critérios, os parâmetros e a natureza jurídica definidos na lei complementar de que trata o § 22.

⁹⁶LC 797/2015:

Art. 1º O § 7º do artigo 147 da Lei Complementar nº 234, de 18.4.2002, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 147.

[...]

§ 7º Na inatividade, os Magistrados conservarão o direito ao título e às prerrogativas e vantagens do cargo que exerceram, em igualdade de tratamento e condições com os que se encontrem em atividade, mantendo-se a elaboração, o processamento e o pagamento no âmbito do Poder Judiciário, nos termos do artigo 40 da Constituição Federal, artigo 39 da Constituição Estadual, artigo 64 da Lei Orgânica da Magistratura Nacional e artigo 21 desta Lei Complementar, permanecendo os demais vínculos, os registros contábeis e orçamentários com o Instituto de Previdência dos Servidores do Estado do Espírito Santo – IPAJM.” (g.n.)

1.1.1. RESOLVER o incidente de inconstitucionalidade suscitado no sentido de que a Lei Complementar Estadual 797/2015, que em seu artigo 1º alterou a redação do § 7º, do artigo 147, da Lei Complementar 234/2002, é inconstitucional, havendo violação à vedação contida no § 20, do artigo 40 da Constituição Federal, quanto à existência de mais de um órgão gestor de Regime Próprio de Previdência Social –RPPS em cada ente estatal, para os servidores titulares de cargos efetivos, isto porque em havendo o reconhecimento da ilegitimidade ativa da Associação Suscitante da inconstitucionalidade desta norma, nos termos da ADI nº 5607, conforme parecer da PGR, por ausência de pertinência temática, remanesce a competência desta Corte de Constas para apreciar a constitucionalidade da Lei 797/2015, conforme os termos da Súmula 347 do Excelso Pretório, e, de igual modo, sendo julgada procedente a ADI nº 5607, será afastada do mundo jurídico em sede controle abstrato, com efeitos *ex tunc*, ou mesmo modulado seus efeitos, o que não se mostra incongruente com o ora decidido, formando prejudgado;

1.1.2. MODULAR os efeitos desta decisão, por razões de segurança jurídica, pelo período de 90 (noventa) dias após a publicação desta decisão, devendo o controle da folha de pagamento dos inativos do Poder Judiciário e do Ministério Público ser repassada integralmente ao IPAJM;

A Lei Complementar nº Estadual 938, de 9 de janeiro de 2020, que promoveu a regulamentação da reforma previdenciária no Estado do Espírito Santo, alterou o art. 77 da LC Estadual 282/2004:

Art. 77. Em obediência ao disposto no artigo 40, § 20 da Constituição Federal, com a redação introduzida pela Emenda Constitucional nº 41/03, que estabelece a existência de uma única unidade gestora do regime próprio de previdência de cada ente estatal, os procedimentos de conhecimento, concessão, fixação de proventos e pagamento de benefícios previdenciários, dos segurados do Regime Próprio do Estado serão absorvidos pelo IPAJM no prazo de 60 (sessenta) dias, contados da publicação desta Lei Complementar.

§ 1º O Poder Judiciário e o Ministério Público ficam encarregados de realizar a elaboração, o processamento e o pagamento do benefício de aposentadoria dos Magistrados e dos membros do Ministério Público, respectivamente. (Dispositivo incluído pela Lei Complementar nº 938, de 9 de janeiro de 2020)

§ 2º Compete ao IPAJM o comando, a coordenação e o controle sobre o pagamento dos benefícios citados do § 1º, inclusive a conferência, **a posteriori**, da regularidade das respectivas folhas de pagamento. (Dispositivo incluído pela Lei Complementar nº 938, de 9 de janeiro de 2020)

§ 3º Os demais procedimentos listados no caput e não excepcionados no § 1º continuam sob a responsabilidade do IPAJM. (Dispositivo incluído pela Lei Complementar nº 938, de 9 de janeiro de 2020)

§ 4º O pagamento dos proventos dos Magistrados e membros do Ministério Público inativos, vinculados ao Fundo Previdenciário, será realizado através de **descentralização orçamentária e financeira do Fundo Previdenciário** aos respectivos órgãos, desde que observada rigorosamente a regularidade dos repasses dos valores da contribuição previdenciária dos segurados e também da contribuição previdenciária patronal do Poder

Judiciário e do Ministério Público Estadual. (Dispositivo incluído pela Lei Complementar nº 938, de 9 de janeiro de 2020)

§ 5º Os Poderes Executivo, Judiciário e Legislativo, o Ministério Público, a Defensoria Pública e o Tribunal de Contas devem disponibilizar ao IPAJM, mensalmente, as informações relativas a dados cadastrais e folha de pagamento dos seus membros e servidores públicos, ativos e inativos, dos militares do serviço ativo, dos agregados ou licenciados, da reserva remunerada ou reformados, necessárias ao atendimento das exigências contidas no art. 40, § 20, da Constituição Federal de 1988, na Lei Federal nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, com alterações introduzidas pela Lei Federal nº 10.887, de 18 de junho de 2004, nas demais regras gerais federais, e em regulamentação própria. (Dispositivo incluído pela Lei Complementar nº 938, de 9 de janeiro de 2020) (g.n.)

Como bem observado pelo corpo técnico, da leitura do referido artigo, especialmente seus §§ 1º, 2º e 4º, a LC Estadual 938/2010 permitiu que o Poder Judiciário e o Ministério Público realizem a elaboração, o processamento e o pagamento do benefício de aposentadoria dos magistrados e membros, ficando o IPAJM responsável por fazer a conferência *a posteriori* dos benefícios pagos. Somado a isso, o § 4º dispõe que os pagamentos dos proventos vinculados ao fundo previdenciário serão realizados por meio de descentralização orçamentária e financeira do fundo aos respectivos órgãos, descaracterizando o conceito de unidade gestora única proposto no § 20 do art. 40 da Constituição Federal.

Outro ponto de destaque da equipe técnica relativo às inovações trazidas pela EC 103/2019 foi a constitucionalização do Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP). Assim, ao não observar a unidade gestora única, o Estado pode não obter o CRP, exigido para os seguintes casos:

- Realização de transferências voluntárias de recursos pela União (exceção às ações de educação, saúde e assistência social);
- Celebração de acordos, contratos, convênios ou ajustes, bem como de recebimento de empréstimos, financiamentos, avais e subvenções em geral de órgãos ou entidades da administração direta e indireta da União;
- Liberação de recursos de empréstimos e financiamentos por instituições financeiras federais;

- Pagamento dos valores devidos pelo regime geral de previdência social em razão da compensação financeira de que trata a lei 9.796/99.

II. 11.3 Pontos de controle sobre a ausência de estudos de impacto orçamentário, financeiro e atuarial da alteração da alíquota de contribuição

A análise promovida nos autos do TC 805/2020 dos processos legislativos dos projetos de leis complementares que aprovaram as recentes leis da previdência no Estado identificou a ausência de estudos de impacto orçamentário, financeiro e atuarial.

Consoante bem ressaltado pelo NPPREV, o quadro a seguir engloba as leis do exercício de 2020, que foram incluídas na análise do presente processo de contas de governador somente para fins de explanação das alterações no sistema previdenciário estadual.

PLC	LCE	Aumenta a despesa?	Há estimativa de impacto na Mensagem?	Qual a descrição do impacto na Mensagem?	Apresentou o estudo?
59/2019	931/2019	Não	Sim	Economia para o Estado de R\$ 815.057.324 no período entre 2020 e 2030 gerado pela evolução das alíquotas dos servidores.	Não
64/2019	938/2020	Não	Não	N/A	Não
12/2020	943/2020	Sim. Pela criação dos cargos administrativos do Fundo de Proteção Social dos Militares, pela redução da alíquota dos segurados do plano e pela criação de regras mais benéficas para aposentadorias e pensões.	Estimativa Parcial	Somente para a criação dos cargos decorrentes da alteração da estrutura administrativa do IPAJM (R\$ 477.929,61 em 2020, R\$ 596.456,16 em 2021 e R\$ 620.314,40 em 2022).	Não
16/2020	945/2020	Não	Não	N/A	Não

Fonte: Processos legislativos - sítio eletrônico da Assembleia Legislativa.

Todavia, a LC 931/2019 é objeto do presente processo. E, tendo essa lei complementar como objeto, cumpre destacar que o art. 137 da Constituição Estadual, por força da alteração promovida pela EC 114/2019, possibilitou a instituição de *alíquotas progressivas e a incidência de contribuição dos aposentados e pensionistas sobre o valor dos proventos que supere o salário mínimo, quando houver déficit.*

O art. 137 da Constituição Estadual, por força da alteração promovida pela EC Estadual 114/2019, possibilitou a instituição de alíquotas progressivas e a incidência de contribuição dos aposentados e pensionistas sobre o valor dos proventos que supere o salário mínimo, quando houver *déficit*.

A despeito da possibilidade de estabelecimento de alíquotas progressivas, a LC 931/2019 promoveu alteração no art. 40 da LC 282/2004, estabelecendo alíquota de contribuição previdenciária dos segurados ativos, aposentados e pensionistas de 14% (percentual fixo). A mesma lei estabeleceu a incidência de contribuição sobre o valor da parcela dos proventos ou pensão que supere o limite máximo estabelecido para os benefícios do RGPS.

Uma questão evidenciada no Relatório Técnico 48/2020 refere-se ao Projeto de Lei Complementar 59/2019, que resultou na LC Estadual 931/20. A Mensagem 222/201997 de encaminhamento do Governo do Estado, não há menção à vantajosidade de instituição de alíquotas com percentual fixo em detrimento de alíquotas progressivas de contribuição, ainda que houvesse permissão legal para instituí-las. Também não há menção à existência de estudos atuariais que embasaram a decisão.

Na mesma esteira, a Mensagem 250/2019, que encaminhou o Projeto de LC Estadual 64/2019, que originou a LC Estadual 938/2020, responsável pela alteração nas regras do regime próprio de previdência estadual, também nada foi mencionado quanto aos estudos atuariais que mensuraram o impacto das alterações promovidas.

Após submissão do assunto ao IPAJM pela equipe técnica nos autos do TC 805/2020, não foi apresentada nenhuma análise comparativa dos impactos causados pela instituição de alíquota de contribuição fixa ou progressiva, nem outro estudo atuarial relativo às alterações promovidas pela LC Estadual 938/2020.

⁹⁷ Disponível em <http://www3.al.es.gov.br/spl2/processo.aspx?id=84614>. Acesso em: 27 abr. 2020.

Sobre o assunto, o § 1º do art. 2º da Portaria 1.348, de 3 de dezembro de 2019, Ministério da Economia/Secretaria Especial de Previdência e Trabalho, **dispõe que as alíquotas deverão estar embasadas em avaliação atuarial, o que também não foi apresentado pelo IPAJM. Assim, observou-se que a análise se resumiu ao impacto financeiro na arrecadação anual, desconsiderando os impactos a longo prazo.** Além do atendimento aos requisitos específicos relativos às alíquotas, ao alterar o plano de custeio, o ente federativo deve apresentar estudos técnicos para avaliar a viabilidade financeira, orçamentária e fiscal para o ente federativo, conforme art. 64 da Portaria MF 464/2018,

Assim, as informações apresentadas pelo IPAJM no Processo TC 805/2020 não atenderam ao disposto no art. 64 da Portaria MF 464/2018, nem à Portaria 1.348/2019, tendo sido apresentadas de forma extremamente simples, especialmente se contrapostas à complexidade da decisão, que envolve diretamente milhares de servidores estaduais que tiveram a alíquota de contribuição majorada de 11% para 14%.

Destarte, alterações na alíquota das contribuições previdenciárias retratam um risco atuarial, pois alteram o volume dos ativos garantidores e conseqüentemente o equilíbrio atuarial. E riscos atuariais devem ser identificados, controlados e tratados, conforme plano institucionalizado, o que não foi demonstrado na resposta encaminhada pelo jurisdicionado no Processo TC 805/2020.

O IPAJM somente fez alusão à identificação do risco financeiro e não ao risco atuarial, o que é insuficiente. A projeção que foi realizada pelo IPAJM para a arrecadação também deveria ser expandida para as provisões matemáticas.

É importante mencionar a necessidade de estudos atuariais, mesmo para aqueles projetos que não aumentaram despesa para o Estado, tendo em vista que todas as leis complementares trouxeram importantes impactos para o ES-Previdência, principalmente pela necessidade de preservação do equilíbrio financeiro e atuarial do

regime próprio de previdência, conforme dispõe o art. 40 da CF/88, o art. 69 da LRF e ainda o art. 1º da Lei 9.717/1998.

Nesse sentido, mister reiterar a decisão desta Corte em convergência com os apontamentos técnicos, no bojo do TC 805/2020:

ACÓRDÃO

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

1. DETERMINAR ao Governo do Estado, por meio do IPAJM, para que apresente, na prestação de contas de governador do exercício de 2020, estudos técnicos de implementação e revisão dos planos de custeio, avaliando a viabilidade financeira, orçamentária e fiscal para o ente federativo e a garantia do equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS, nos termos do art. 40 da CF/88, art. 69 da LRF e Portaria MF 464/2018 (subseção 3.9 do Relatório de Acompanhamento 2/2020-5);

2. DETERMINAR ao Governo do Estado, por meio do IPAJM, para que no exercício de 2021, implemente plano institucionalizado de identificação, controle e tratamento dos riscos atuariais, se inexistente; ou aprimore o já existente, ambos em conformidade com o caput do art. 74 da Portaria MF 464/2018 (subseção 3.9 do Relatório de Acompanhamento 2/2020-5);

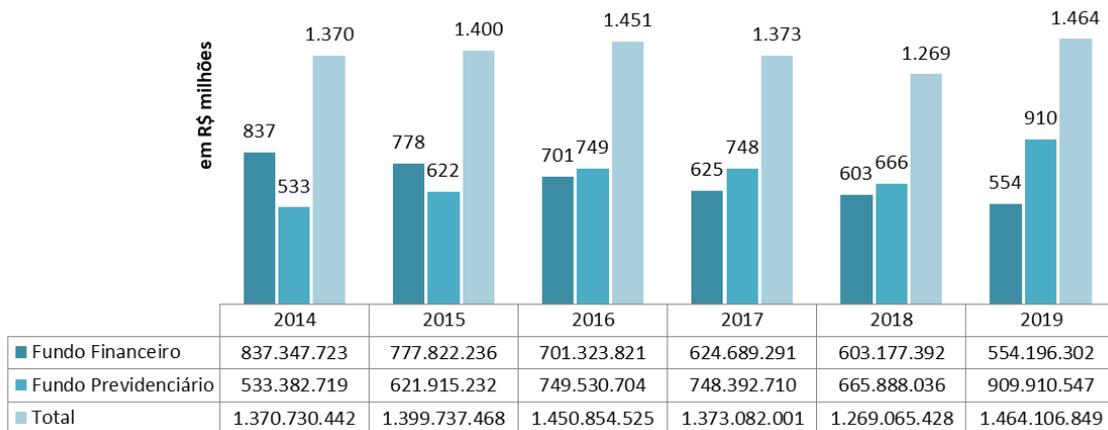
II. 11.4 Equilíbrio Financeiro: avaliação de curto prazo

A seguir colaciono as várias estatísticas da situação do equilíbrio financeiro da Previdência no Estado elaboradas pela área técnica.

II. 11.4.1 Receitas Previdenciárias

O Gráfico a seguir demonstra o comportamento das receitas previdenciárias⁹⁸ relativas aos Fundos Financeiro e Previdenciário desde 2013.

⁹⁸ Os recursos para cobertura de insuficiências financeiras, oriundos do Poder Executivo (aporte do Poder Executivo - classificada como receita intraorçamentária), foram desconsiderados do cálculo de apuração das receitas previdenciárias no exercício de 2019, e também para todos os exercícios utilizados como parâmetro de análise de receitas previdenciárias.



Gráfico– Receitas orçamentárias de contribuições e demais receitas orçamentárias arrecadadas pelos Fundos Financeiro e Previdenciário (valores atualizados pelo IPCA até dez/2019)
Fonte: Sigefes.

Pode-se extrair do Gráfico acima que as receitas:

- Totais (ambos os fundos) cresceram 6,81% entre 2014 e 2019;
- Do Fundo Financeiro reduziram 33,82% entre 2014 e 2019; e
- Do Fundo Previdenciário aumentaram 70,59% entre 2014 e 2019.

Comparando o exercício de 2018 e 2019, destaca-se o crescimento de 36,65% (R\$ 909,91 milhões em 2019 /R\$ 665,89 milhões em 2018) nas receitas do Fundo Previdenciário. Desse crescimento, R\$ 218,73 milhões se justificam pela remuneração dos investimentos aplicados em renda fixa e renda variável cuja contabilização está pendente de regularização pelo IPAJM, conforme item 1.5 do Parecer prévio TC 66/2019 c/c o item 1.2.3 do Parecer Prévio TC 52/2018.

II.11.4.2 Despesas Previdenciárias

O Gráfico abaixo demonstra a evolução das despesas previdenciárias relativas ao plano de benefícios dos segurados nos Fundos Financeiro e Previdenciário⁹⁹.

⁹⁹ Foram excluídas as ações orçamentárias relativas à concessão de abono a inativos e pensionistas.

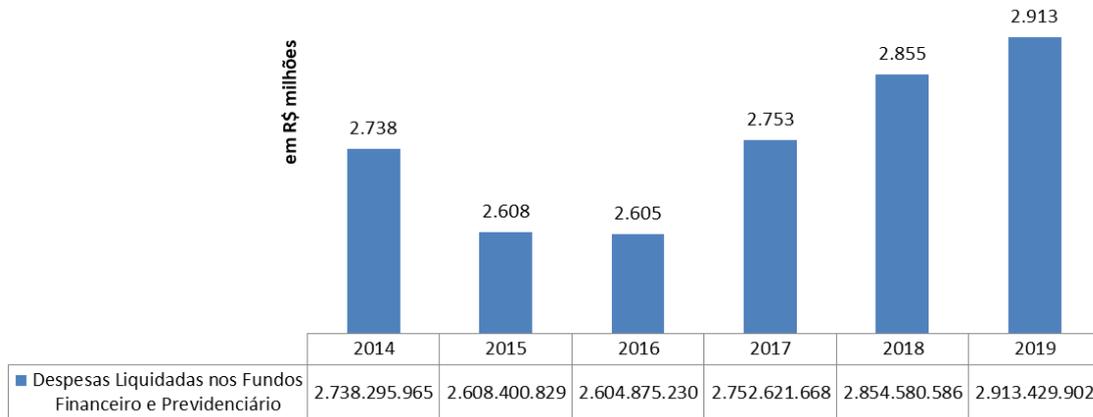


Gráfico - Total de despesas liquidadas com benefícios previdenciários do ES – Previdência (valores atualizados pelo IPCA até dez/2019)
Fonte: Sigefes.

Da análise das informações acima extrai-se que as despesas (liquidadas) do ES-Previdência:

- Aumentaram 2,06% entre 2018 e 2019;
- Incrementaram 6,40% entre 2014 e 2019;

Quanto ao **Fundo Financeiro**, o Gráfico a seguir exhibe os montantes de despesas apurados desde 2014.

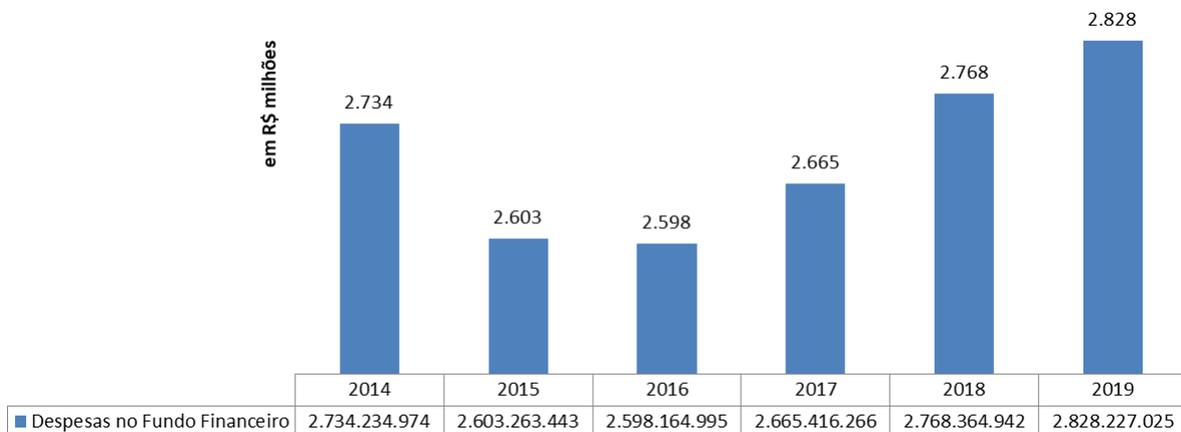


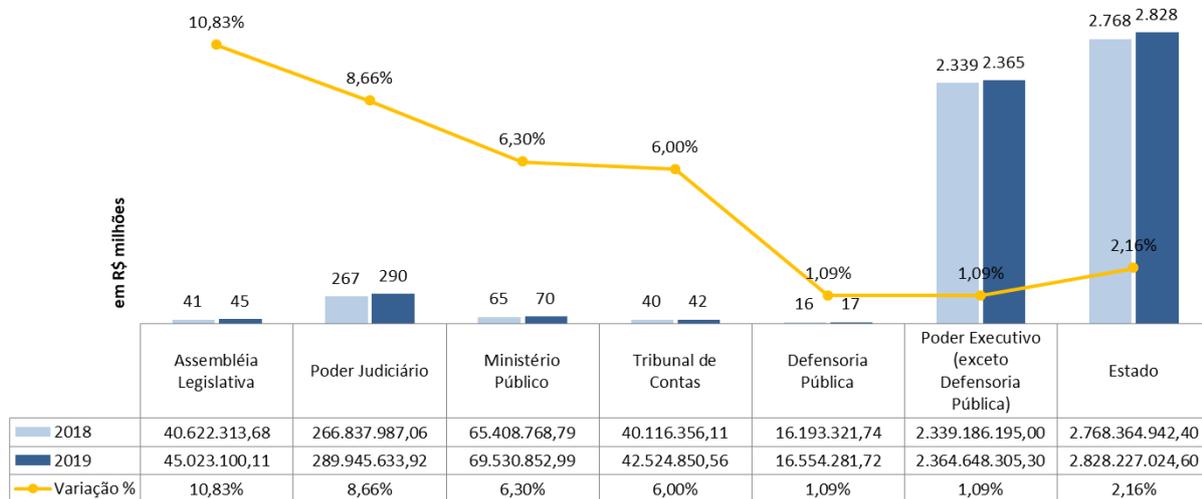
Gráfico – Total de Despesas liquidadas no Fundo Financeiro (valores atualizados pelo IPCA até dez/2019)
Fonte: Sigefes.

Nota: Foram excluídas as despesas com a concessão de abono para inativos a pensionistas executadas em 2017 e 2018.

Extrai-se do Gráfico acima que as despesas (liquidadas) do Fundo Financeiro:

- Aumentaram 3,44% entre 2014 e 2019;
- Cresceram 2,16% entre 2018 e 2019.

O Gráfico adiante exibe as despesas realizadas com benefícios previdenciários por Poder e órgão no Fundo Financeiro.



Gráfico– Despesas liquidadas em reais (valores atualizados pelo IPCA até dez/2019) e a variação percentual, entre 2018 e 2019, no Fundo Financeiro com benefícios previdenciários, por Poder/Órgão

Fonte: Sigefes.

Verifica-se, a partir do Gráfico acima que entre 2018 e 2019 as despesas com benefícios previdenciários no Fundo Financeiro variaram 10,83% na Assembleia Legislativa, 8,66% no Poder Judiciário, 6,30% no Ministério Público, 6,00% no Tribunal de Contas, 2,23% na Defensoria Pública, e 1,09% no Poder Executivo (exceto Defensoria Pública). No total, considerando todos os poderes e órgãos do Estado, houve um incremento de 2,16%.

Para o **Fundo Previdenciário**, as despesas são demonstradas abaixo.

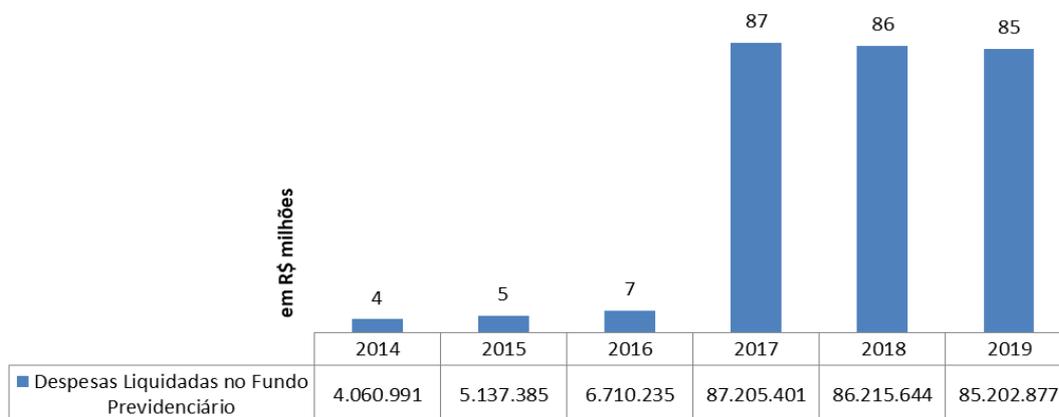


Gráfico – Total de Despesas liquidadas no Fundo Previdenciário (valores atualizados pelo IPCA até dez/2019)

Fonte: Sigefes.

Nota: Foram excluídas as despesas liquidadas com a concessão de abono executadas em 2017 e 2018.

Das informações acima conclui-se que as despesas (liquidadas) do Fundo Previdenciário:

- Elevaram-se 1.998,08% entre 2014 e 2019 devido à transferência de segurados¹⁰⁰ do Plano Financeiro para o Plano Previdenciário em 2017, com fundamento na LC Estadual 836/2016;
- Reduziram-se 1,17% entre 2018 e 2019.

O Gráfico a seguir demonstra a evolução das **despesas administrativas**¹⁰¹ a partir de 2016.

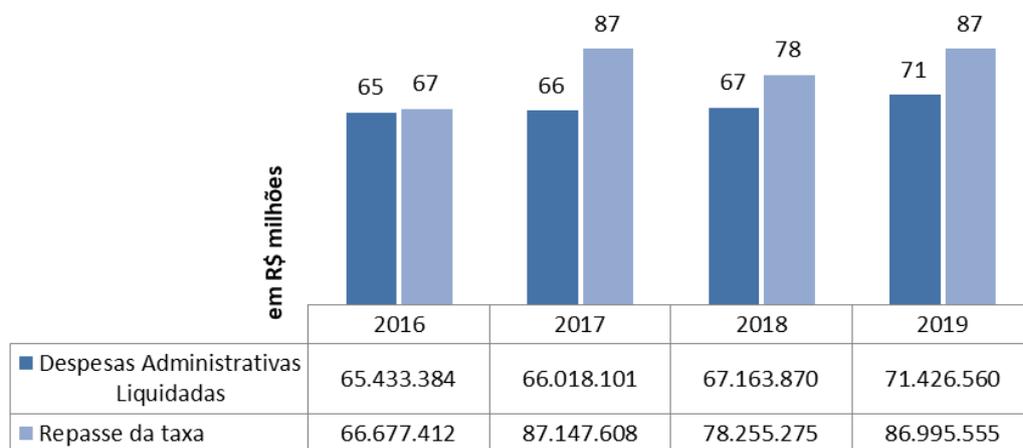


Gráfico – Total de Despesas Administrativas liquidadas (valores atualizados pelo IPCA até dez/2019)
Fonte: Sigefes.

Verifica-se dos dados supra colacionados que as despesas administrativas (liquidadas):

- Cresceram 9,16% entre 2016 e 2019;
- Aumentaram 6,35% entre 2018 e 2019.

¹⁰⁰ Foram transferidos 1.288 inativos e 36 pensionistas do Fundo Financeiro para o Fundo Previdenciário. Do total de R\$ 87.205.401 liquidado em 2017, o montante de R\$ 76.980.090 (88,27%) correspondeu a despesas provenientes da transferência de segurados.

¹⁰¹ 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). Foram consideradas como despesas administrativas as despesas executadas na unidade gestora do IPAJM com a manutenção da entidade e investimentos para melhoria de sua infraestrutura.

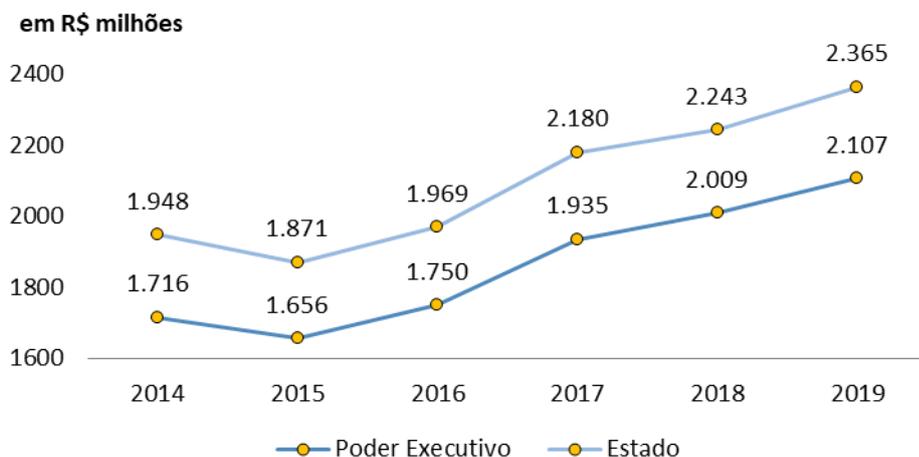
Art. 52. A Taxa de Administração para cobertura de despesas de manutenção do Regime Próprio de Previdência, a cargo do IPAJM, será de até 1,5% (um vírgula cinco por cento) do valor das remunerações, proventos e pensões dos segurados vinculados ao RPPS, relativo ao exercício financeiro anterior. (NR) (Nova redação dada pela Lei Complementar 485/2009).

A respeito da sobra financeira decorrente da não utilização dos recursos da taxa de administração em cada exercício, a equipe técnica consignou no Relatório Técnico:

A sobra financeira decorrente da não utilização dos recursos da taxa de administração em cada exercício deverá ser devolvida imediatamente de forma proporcional aos Fundos, em observância ao estabelecido no Decreto 1.434-R de 27/01/2005, que regulamenta a destinação do saldo financeiro do IPAJM decorrente da taxa de administração fixada no art. 52 da LC Estadual 282/2004. No entanto, da sobra financeira deverão ser deduzidas as despesas, a cargo do IPAJM, empenhadas e não pagas e as pagas no início de cada ano com recursos oriundos do saldo de caixa do exercício anterior, nos termos do art. 2º do referido Decreto.

II.11.4.3 Cobertura de Insuficiências Financeiras

O Gráfico a seguir exibe a análise comparativa dos aportes para cobertura das insuficiências financeiras, referente ao Fundo Financeiro, entre os exercícios de 2014 a 2019, considerando a soma dos aportes financeiros relativos **ao Poder Executivo e ao Estado (incluindo também o Ministério Público, o Tribunal de Contas, a Assembleia Legislativa e o Poder Judiciário)**.



Gráfico– Evolução da Complementação de Insuficiências Financeiras– Poder Executivo e Estado (valores atualizados pelo IPCA até dez/2019)
Fonte: Sigefes.

Do Gráfico acima, depreende-se que a complementação de recursos para o Poder Executivo cresceu **22,77%** entre 2014 e 2019, e **4,88%** se comparado com o exercício anterior (2018). Considerando o Estado (todos os poderes e órgãos), observou-se um incremento de **21,41%**, entre 2014 e 2019, e um de **5,43 %** entre 2018 e 2019.

Em relação aos demais poderes e órgãos autônomos, a evolução dos aportes pode ser vista nos gráficos acima colacionados. Observa-se que, em relação a 2014, a

Assembleia Legislativa e o Poder Judiciário, obtiveram um crescimento no aporte financeiro, respectivamente, de 22,41%, 27,06%, ao passo que, o Tribunal de Contas e o Ministério Público reduziram o valor do aporte financeiro em 5,38% e 23,50%, respectivamente. Ressalta-se que o aporte do Poder Judiciário ocorreu extraorçamentariamente em 2019, enquanto que os demais poderes e órgãos efetuaram o aporte orçamentariamente.

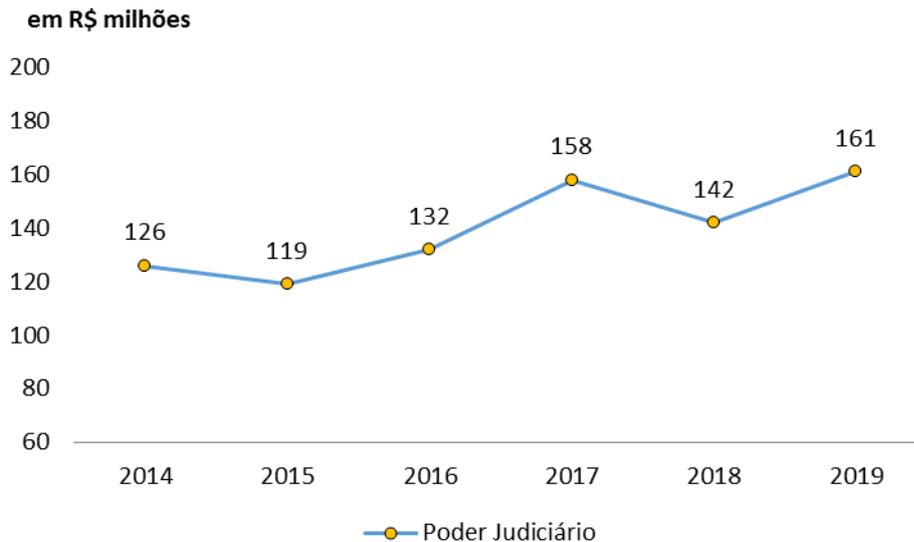


Gráfico - Evolução da Complementação de Insuficiências Financeiras do Poder Judiciário (valores atualizados pelo IPCA até dez/2019) – em milhões de reais

Fonte: Sigefes.

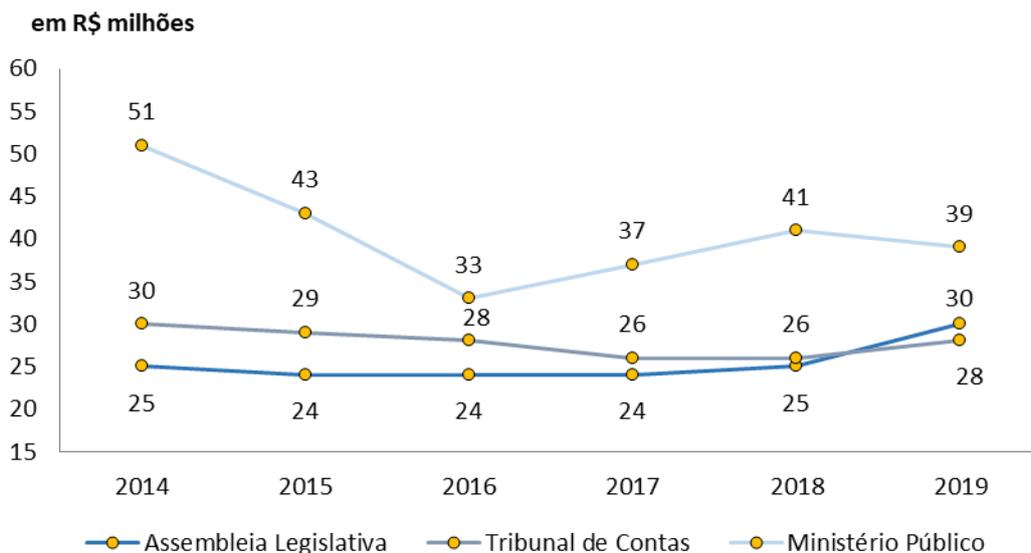


Gráfico - Evolução da Complementação de Insuficiências Financeiras da Assembleia Legislativa, do Tribunal de Contas e do Ministério Público (valores atualizados pelo IPCA até dez/2019) – em milhões de reais

Fonte: Sigefes.

A Tabela abaixo apresenta o aporte *per capita* mediante a relação entre o valor do aporte para cobertura da insuficiência financeira em 2019 por Poder/órgão e a quantidade de servidores inativos do Fundo Financeiro do respectivo Poder/órgão.

Aporte financeiro per capita em 2019

Poder	Qtde de aposentados (a)	%	Qtde de pensionistas (b)	%	Total (c) = (a) + (b)	%	Valor do Aporte do Poder (d)	%	Aporte per capita (e) = (d)/(c)	%
Poder Executivo	32.309	95,12%	5.494	89,48%	37.803	94,25%	2.107.033.706	89,10%	55.737	94,54%
Poder Judiciário	1115	3,28%	460	7,49%	1.575	3,93%	160.524.166	6,79%	101.920	172,87%
Assembleia Legislativa	232	0,68%	77	1,25%	309	0,77%	30.090.996	1,27%	97.382	165,17%
Ministério Público	128	0,38%	71	1,16%	199	0,50%	38.893.888	1,64%	195.447	331,50%
Tribunal de Contas	184	0,54%	38	0,62%	222	0,55%	28.174.994	1,19%	126.914	215,26%
Total	33.968	100,00%	6.140	100,00%	40.108	100,00%	2.364.717.750	100,00%	58.959	100,00%

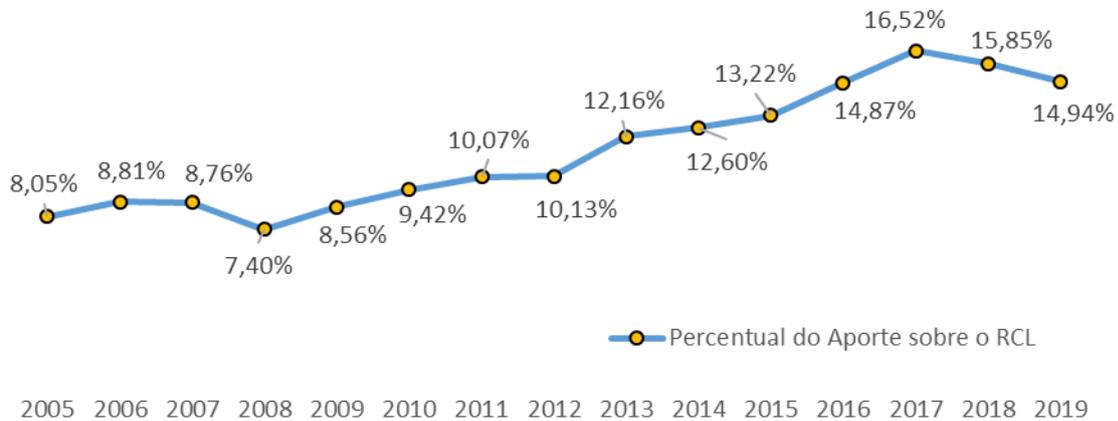
Fonte: Base cadastral de setembro de 2019.

Observa-se na Tabela acima que em 2019:

- Os aportes financeiros relativos ao Poder Executivo representaram **89,10%** do total da cobertura das insuficiências em relação ao total do aporte do Estado seguido do Poder Judiciário com **6,79%**, o Ministério Público com **1,64%**, a Assembleia Legislativa com **1,27%**, e o Tribunal de Contas com **1,19%**.
- Apesar de o Poder Executivo representar o maior volume de aporte do Fundo Financeiro (89,10%), e ainda a maior quantidade de servidores aposentados e pensionistas desse Fundo (94,25%), esse Poder representa o menor aporte *per capita* do Fundo Financeiro, **com 94,54% (R\$ 55.737) sobre o aporte per capita do Estado. O aporte per capita do Estado no ano de 2019 foi de R\$ 58.959.**
- O maior aporte *per capita* é do Ministério Público, com **331,50% (R\$ 195.447)** sobre o aporte *per capita* do Estado. O órgão detém a menor quantidade de inativos do Fundo Financeiro, com **0,50% ou 199 aposentados e pensionistas**. Os aportes do Tribunal de Contas *per capita* representam **215,26% (R\$ 126.914)** sobre aporte *per capita* do Estado, enquanto que a proporção para a Assembleia Legislativa ficou em **167,17% (R\$ 97.382)** e para o Poder Judiciário em **172,87% (R\$ 101.920)**.

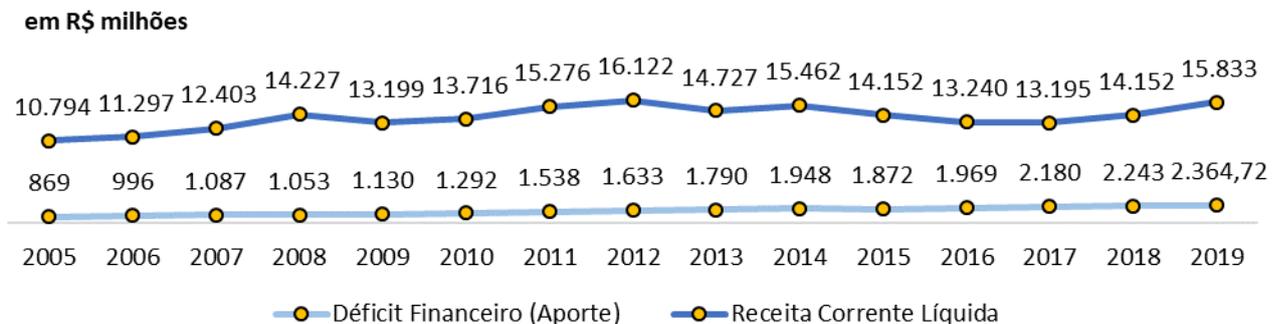
O Gráfico a seguir apresenta a evolução percentual dos aportes financeiros sobre a RCL do Estado, no período de 2005 a 2019. Nota-se que de 2008 a 2017, a proporção

dos aportes sobre a RCL vem seguindo uma trajetória crescente, atingindo o ápice com 16,52% em 2017. Em 2018 e 2019, o percentual duas quedas seguidas.



Gráfico– Evolução da Complementação de Insuficiências Financeiras versus a RCL do Estado em percentual - 2005 a 2019
Fonte: Siafem (2005 a 2013) e Sigefes (2014 a 2019). Processos TC-1888/2013, TC-707/2014. Valores históricos; RREO relativos aos anos de 2014 a 2018; Relatório de Aportes ao Fundo Financeiro fornecido pelo IPAJM.

O Gráfico abaixo apresenta a evolução dos valores da Complementação de Insuficiências Financeiras (aporte) e da RCL, ao longo dos anos. Observa-se que os aportes em valores atualizados seguem em rumo crescente desde 2015. A RCL, após o ápice em 2012, com R\$ 16,12 bilhões, sofreu uma queda e se recupera nos últimos dois anos.



Gráfico– Evolução da Complementação de Insuficiências Financeiras e da RCL do Estado (valores atualizados pelo IPCA até dez/2019) – em milhões de reais – 2005 a 2019
Fonte: Siafem (2005 a 2013) e Sigefes (2014 a 2019). Processos TC 1888/2013, TC 707/2014; RREO relativos aos anos de 2014 a 2019; Relatório de Aportes ao Fundo Financeiro fornecido pelo IPAJM.

II.11.4.4 Resultados Previdenciários

O Gráfico a seguir exibe a apuração do resultado previdenciário (receitas próprias menos despesas) no período de 2013 a 2019, relativo ao ES-Previdência, evidenciando a evolução do déficit financeiro do RPPS Estadual no período.

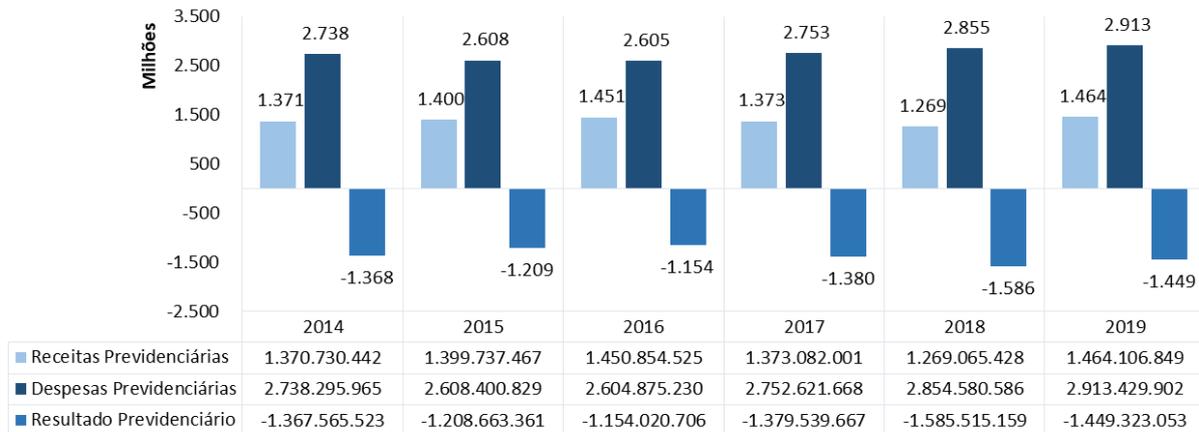


Gráfico – Resultado Previdenciário Consolidado – ES-Previdência (valores atualizados pelo IPCA até dez/2019)

Fonte: Sigefes.

Pode-se extrair do Gráfico acima que o ES-Previdência:

- Em 2019: teve um déficit financeiro de R\$ 1.449.323.053.
- Em comparação a 2018: o déficit financeiro reduziu 8,59%.
- Entre 2014 e 2019: as receitas previdenciárias cresceram 6,81% (aumento real) e as despesas previdenciárias, 6,40%.

O Gráfico abaixo exhibe a apuração do resultado previdenciário no período de 2014 a 2019 somente em relação ao Fundo Financeiro, evidenciando a evolução do déficit financeiro no período.

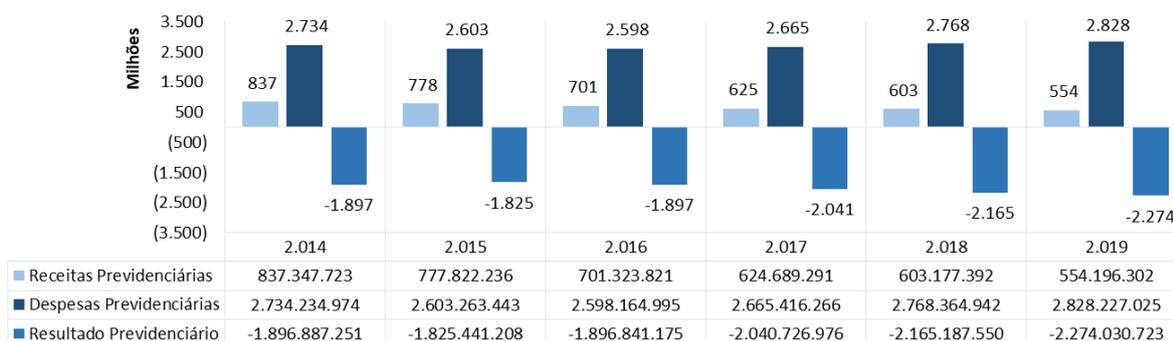


Gráfico - Resultado Previdenciário - Fundo Financeiro (valores atualizados até dez/2019)

Fonte: Sigefes

Nota: O Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do RPPS publicado pelo Poder Executivo, referente ao Plano Financeiro (Anexo 4 do REEO), incluiu receitas e despesas orçamentárias que não foram, respectivamente, realizadas e liquidadas no RPPS, conforme notas explicativas. Isso ocorre porque o tesouro estadual arca diretamente, fora das unidades gestoras do Fundo Financeiro e Fundo Previdenciário, com complementação de aposentadorias e demais benefícios atinentes ao extinto Instituto de Previdência do Deputados Estaduais – IPDE. Diferentemente, o gráfico considerou somente as receitas realizadas e despesas liquidadas na unidade gestora do Fundo Financeiro, e não incluiu as despesas com a concessão de abono para inativos e pensionistas ocorridas em 2018.

Extrai-se dos dados supra que o Fundo Financeiro, entre 2014 e 2019:

- Apresentou queda real das receitas (-33,82%).
- Teve aumento real de despesas (3,44%).
- Sempre apurou resultado previdenciário deficitário¹⁰² (aumento real de 19,88%).

O Gráfico a seguir exibe a apuração do resultado previdenciário (receitas próprias menos despesas) no período de 2014 a 2019 somente em relação ao **Fundo Previdenciário**, evidenciando a evolução do superávit financeiro no período.

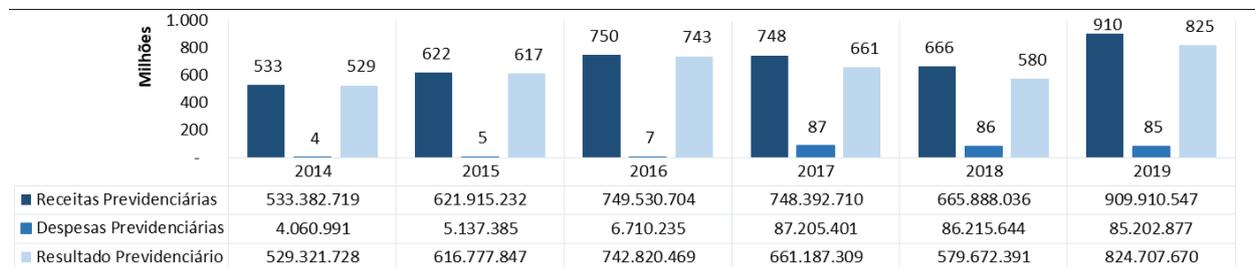


Gráfico - Resultado previdenciário – Fundo Previdenciário (valores atualizados até dez/2019)
Fonte: Sigefes

Pode-se extrair do Gráfico acima que o Fundo Previdenciário, entre 2014 e 2019:

- Apresentou aumento real das receitas (70,59%).
- Teve aumento real de despesas (1.998,08%).
- Sempre apurou resultado previdenciário superavitário (aumento real de 55,80%).

O Gráfico a seguir permite inferir a relação entre o volume de despesas com benefícios previdenciários e as receitas de contribuições dos servidores e patronais do Fundo Previdenciário.

¹⁰² Registra-se que o Fundo Financeiro é um fundo fechado e em extinção, com a expectativa de que o seu déficit financeiro evolua gradativamente até o momento em que atingir o seu ápice em meados da década de 2030, conforme as últimas avaliações atuariais. Após, esse déficit irá diminuir progressivamente até a sua completa extinção.

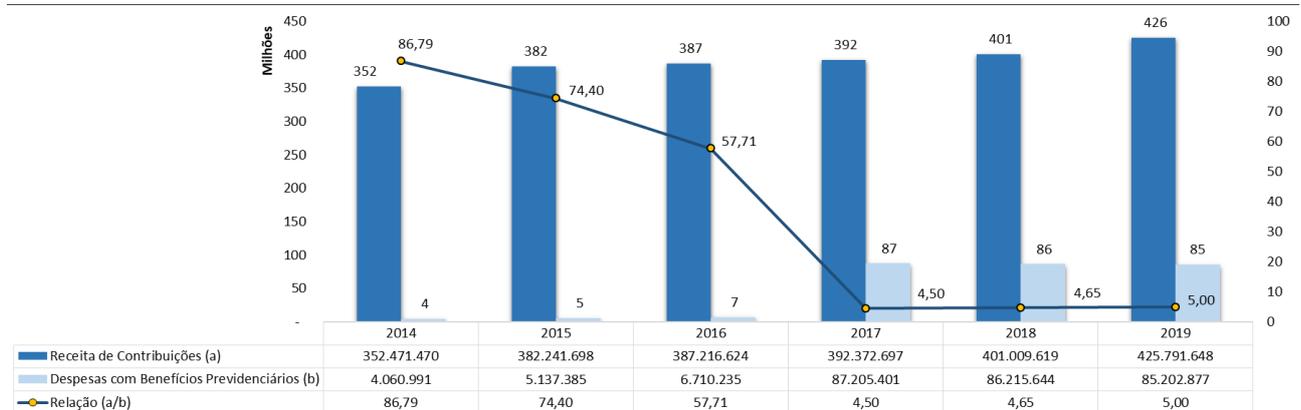


Gráfico - Relação entre receitas orçamentárias de contribuições e despesas orçamentárias com benefícios previdenciários do Fundo Previdenciário

Fonte: Sigefes.

Pode-se extrair do Gráfico acima que a relação “receita de contribuição/despesas com benefícios previdenciários” do Fundo Previdenciário, entre 2014 a 2017, foi diminuindo ano a ano, reduzindo de 86,79 para 4,5. De 2017 para 2019, a relação aumentou de 4,5 para 5,00, o que significa que, em tese, em 2019 as receitas são suficientes para custear a folha de inativos por cinco exercícios.

A Tabela abaixo demonstra comparativamente os valores do Fundo Financeiro e do Fundo Previdenciário, relativos aos principais resultados para 2019.

Tabela– Fundo Financeiro x Fundo Previdenciário - 2018

RPPS ESTADUAL			
	Fundo Financeiro	Fundo Previdenciário	Consolidado
Receitas Previdenciárias	554.196.302	909.910.547	1.464.106.849
Despesas Previdenciárias	2.828.227.025	85.202.877	2.913.429.902
Resultado Previdenciário	- 2.274.030.723	824.707.670	-1.449.323.053
Aportes de Recursos para o RPPS	2.364.717.750	-	2.364.717.750
Reserva Orçamentária do RPPS	-	582.367.422	582.367.422
Bens e Direitos do RPPS (Ativo Total)	99.859.744	4.551.699.631	4.651.559.375
Receitas Intraorçamentárias RPPS	-	-	-
Despesas Intraorçamentárias RPPS	-	-	-

Fonte: Sigefes.

Depreende-se da Tabela acima que em 2019:

- O Fundo Financeiro apurou déficit financeiro na ordem de R\$ 2.274.030.723.
- O Fundo Previdenciário apurou um superávit no valor de R\$ 824.707.670.
- Na consolidação dos fundos, houve um **déficit financeiro do ES-PREVIDÊNCIA** no montante de **R\$ 1.449.323.053**.

II. 11.4.5 Disponibilidades Financeiras

O Gráfico abaixo mostra a evolução dos investimentos¹⁰³ do RPPS, tendo sido verificado para estes os saldos, referente a 2019, na ordem de R\$ 95.913.840 e R\$ 4.549.895.940 respectivamente para os Fundos Financeiro e Previdenciário.

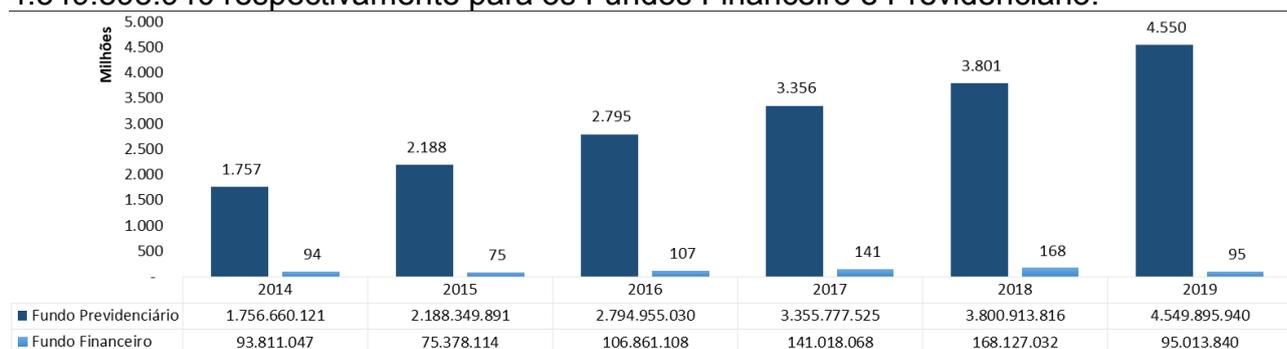


Gráfico 4– Evolução dos Investimentos, segregados por Fundos (valores atualizados pelo IPCA até dez/2019)

Fonte: Sigefes, Processos TC 4962/2015 (exercício de 2014) e 2081/2016 (exercício de 2015).

O Gráfico a seguir exibe a evolução linear dos ativos do Fundo Financeiro, segregados por depósitos em conta corrente, investimentos e outros bens e direitos.

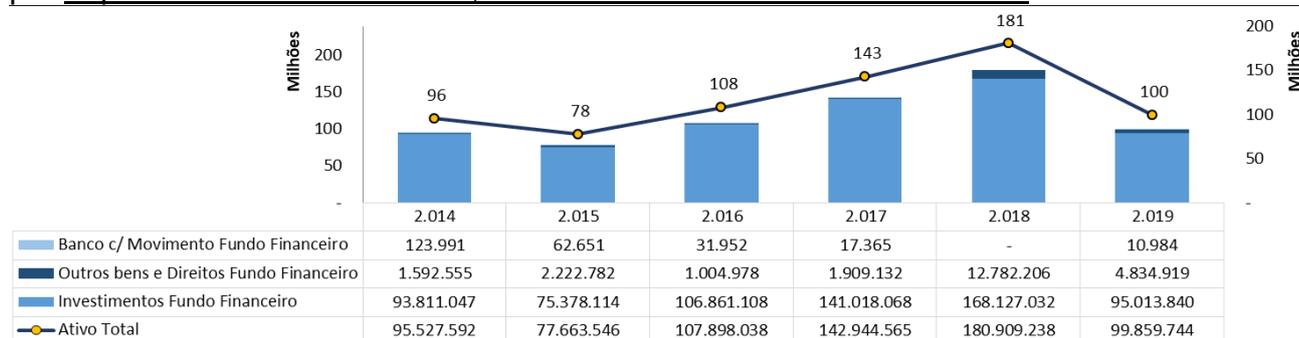


Gráfico – Evolução dos Bens e Direitos do Fundo Financeiro (valores atualizados pelo IPCA até dez/2019)

Fonte: Fonte: Processo TC 2081/2016 (Anexos 5236/2016 e 5238/2016) e Sigefes.

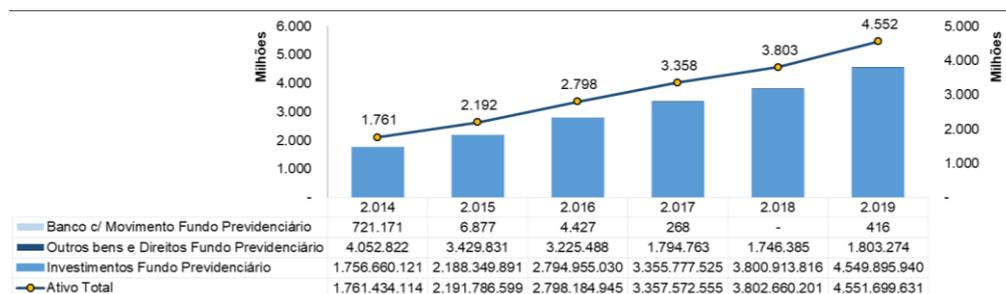
Pode-se extrair do Gráfico acima que no Fundo Financeiro em 2019:

- O total de bens e direitos (ativo total) é R\$ 99.859.744 (aumento real de 4,53% em relação a 2014).
- Os valores alocados em investimentos representam o montante de R\$ 95.013.840 (aumento real de 1,28% comparado com 2014).
- Banco conta movimento tem um saldo de R\$ 10.984.

¹⁰³ Contempla os grupos de contas contábeis do ativo “114000000 - Investimentos e Aplicações Temporárias a Curto Prazo” e “122000000 – Investimentos”

- Outros bens e direitos com montante de R\$ 4.834.919 contra um saldo de R\$ 1.592.555 em relação a 2014 (aumento real de 203,60%).
- A quase totalidade dos recursos (95,15%) está aplicada em investimentos elegidos pelo gestor previdenciário.

O Gráfico a seguir mostra a evolução dos bens e direitos do **Fundo Previdenciário**.



Gráfico– Evolução dos Bens e Direitos do Fundo Previdenciário (valores atualizados pelo IPCA até dez/2019)
Fonte: Processo TC 2081/2016 (Anexo 5238/2016) e Sigefes.

Pode-se extrair do Gráfico supra que no Fundo Previdenciário em 2019:

- Os ativos totalizaram R\$ 4.551.699.631. Esse montante refere-se ao total capitalizado das contribuições previdenciárias do servidor e patronal, relativas aos servidores que ingressaram no serviço público estadual após a publicação da LC Estadual 282 em 26/04/2004.
- Em aplicações financeiras foi apurado o montante de R\$ 4.549.895.940 (99,96% em relação ao total dos bens e direitos do Fundo Previdenciário e um aumento de 159,01% em relação a 2014).
- Outros bens e direitos contém R\$ 1.803.274.
- Elevação crescente, entre 2014 e 2019, no volume total de ativos (recursos disponíveis em Banco c/ movimento somado aos investimentos e demais bens e direitos) do Fundo Previdenciário, atingindo um crescimento total de 158,41%.

Ademais, a equipe técnica verificou que em 31/12/2019 as aplicações do IPAJM observaram os limites da Resolução CMN 3922/2010, que dispõe sobre as aplicações dos recursos dos RPPS. A análise apontou algumas divergências: uma insignificante e outras sujeitas a apuração em processo administrativo a ser acompanhado pelo NPREV do TCE-ES.

II. 11.4.6 Investimentos do Fundo Previdenciário

O principal ativo do Fundo Previdenciário são as contas de investimentos de curto e longo prazos. Os investimentos de longo prazo obtiveram um crescimento de 235,48% entre 2014 e 2019, quando atingiram o montante de R\$ 4.541.510.571. A evolução dos investimentos está discriminada no Gráfico a seguir:

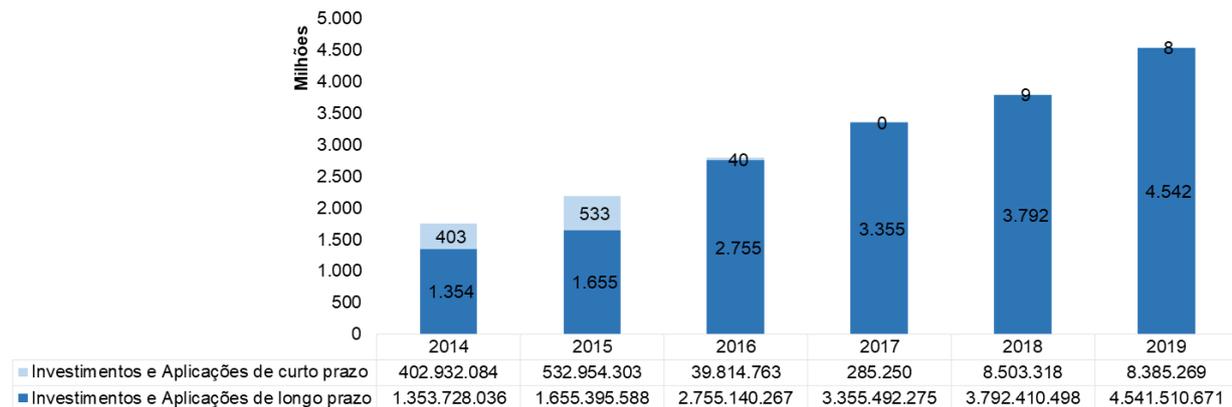


Gráfico- Evolução dos Investimentos do Fundo Previdenciário (valores atualizados pelo IPCA até dez/2019)

Fonte: Sigefes e Processo TC 2081/2016 (Anexo 5238/2016).

As receitas arrecadadas com a remuneração dos investimentos são uma das principais receitas desse Fundo, juntamente com as contribuições previdenciárias. A evolução dessas receitas pode ser vista no Gráfico a seguir, onde se observa que a receita orçamentária da remuneração dos investimentos, no período de 2014 a 2019, elevou-se em 167,18%. Comparando o exercício de 2018 com 2019, observa-se um aumento de 82,67%.

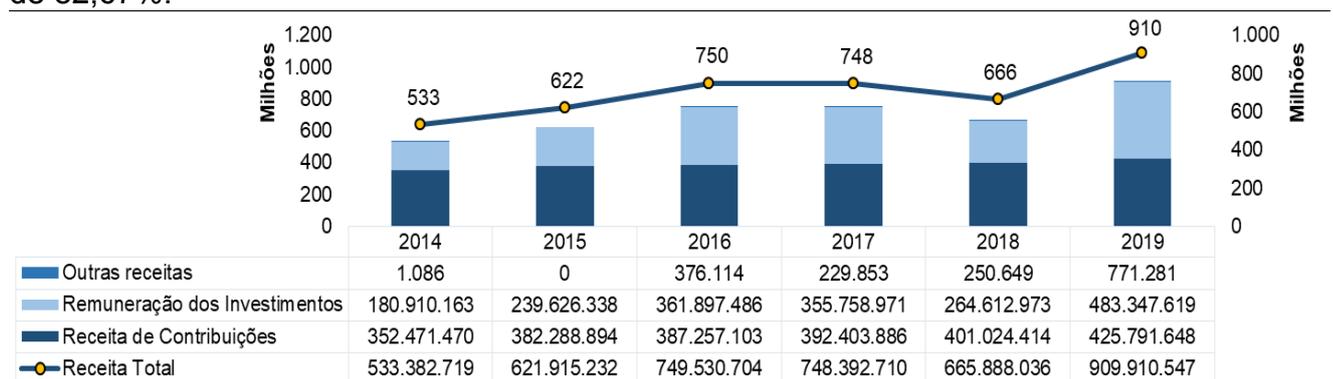


Gráfico - Evolução das receitas do Fundo Previdenciário

Fonte: Sigefes e Processos TC 4962/2015 (Anexo 15435/2016) e 2081/2016 (Anexo 5265/2016).

A contabilização dos rendimentos financeiros dos investimentos como receita orçamentária se encontra como objeto de monitoramento, conforme consta nos autos do Processo TC 806/2020 (monitoramento de deliberações estabelecidas no Parecer Prévio TC 66/2019).

A seguir, a Tabela abaixo apresenta informações, para o ano de 2019, da rentabilidade da carteira de investimentos do RPPS ante a projeção de rendimento pelo IPCA + 5,5% ao ano pelo IPAJM.

Tabela - Rendimento da carteira de investimentos do RPPS X Projeção IPCA +5,5% pelo IPAJM - 2019

Ano	Jan	Fev	Mar	Abr	Mai	Jun	Jul	Ago	Set	Out	Nov	Dez	Rentabilidade anual
2019	1,75	0,49	0,60	0,94	1,57	1,80	1,05	0,22	1,48	1,38	-0,12	1,04	12,89%
IPCA+5,5%	0,79	0,86	1,16	1,02	0,60	0,41	0,68	0,58	0,41	0,59	0,94	1,60	10,07%
p.p Indexador	0,96	-0,37	-0,55	-0,08	0,97	1,39	0,37	-0,36	1,07	0,79	-1,06	-0,56	2,82%

Fonte: Balanço do IPAJM de 2019.

O corpo técnico identificou que, contrário ao que ocorrera em 2018, quando a rentabilidade da carteira de investimentos (7,86%) ficou aquém do projetado (9,71%)¹⁰⁴, em 2019, a rentabilidade da carteira de investimentos atingiu o percentual de 12,89%, acima do projetado de 10,07%. Em notas explicativas das demonstrações contábeis, afirmou-se que o resultado, quanto aos títulos de renda fixa, se explica pela redução da taxa básica de juros que ocorreu ao longo do ano e pela manutenção da inflação em níveis baixos. A redução da taxa de juro aprecia os títulos públicos.

II. 11.5 Equilíbrio Atuarial: avaliação de longo prazo

Aos moldes das análises apresentadas no tópico anterior relativo ao **Equilíbrio financeiro: avaliação de curto prazo**, a seguir colaciono as várias estatísticas da situação e conclusões sobre **Equilíbrio financeiro: avaliação de longo prazo** elaboradas pela área técnica desta Corte.

II. 11.5.1 Equilíbrio Atuarial Consolidado

A Tabela a seguir mostra a evolução do resultado atuarial¹⁰⁵ dos Fundos Financeiro e Previdenciário e, ainda, do resultado consolidado do ES-Previdência, que totalizou um déficit de R\$ 36,15 bilhões em 2019, uma redução de 57,6% no comparativo a 2018.

¹⁰⁴ Conforme Balanço do IPAJM de 2018.

¹⁰⁵ Segundo a Portaria MF 464/2018, o **equilíbrio atuarial** é a garantia de equivalência, a valor presente, entre o fluxo das receitas estimadas e das obrigações projetadas, ambas estimadas e projetadas atuarialmente, até a extinção da massa de segurados a que se refere.

Tabela– Evolução do déficit atuarial do ES-Previdência entre 2014 e 2019 em milhões de reais (valores atualizados pelo IPCA até dez/2018)

Resultado Atuarial	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Varição 2019/2018	Varição 2019/2014
Fundo Financeiro (Déficit)	- 51.183	- 76.574	- 74.385	- 80.391	- 86.468	- 37.386	-56,76%	-26,96%
Fundo Previdenciário (Superávit)	688	1.080	1.382	996	1.203	1.232	2,46%	79,06%
Consolidado (Déficit)	- 50.495	- 75.494	- 73.004	- 79.396	- 85.266	- 36.154	-57,60%	-28,40%

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

Nota: Cabe destacar que no resultado consolidado não foram incluídas as contribuições e as provisões matemáticas fora do Fundo Financeiro e Previdenciário e relativas a massa de beneficiários mantidos pelo tesouro, incluindo a Assembleia Legislativa.

A seguir, é apresentada uma análise da evolução de cada Fundo no tempo a fim de detalhar a composição desses resultados.

II.11.5.2 Resultado atuarial do Fundo Financeiro

Analisando os dados do resultado atuarial do **Fundo Financeiro desde 2010 em valores atualizados**, exibidos na Tabela abaixo, constata-se que o déficit atuarial entre 2010 e 2019, cresceu 40,74%. E comparando o exercício de 2018 com o exercício de 2019, observa-se uma queda de 56,76% no déficit atuarial.

Tabela - Evolução do déficit atuarial do Fundo Financeiro

Exercício	Resultado Atuarial do Fundo Financeiro (Déficit)	Varição %
2010	26.563.984.463,59	12,45%
2011	51.858.773.737,94	95,22%
2012	47.625.642.237,15	-8,16%
2013	35.758.723.448,34	-24,92%
2014	51.182.774.838,88	43,13%
2015	76.573.873.744,68	49,61%
2016	74.385.367.717,27	-2,86%
2017	80.391.490.202,10	8,07%
2018	86.468.210.147,99	7,56%
2019	37.385.690.221,56	-56,76%
Varição de 2019/2010		40,74%

Fonte: DRAA 2010 a 2014 e Avaliações Atuariais de 2015 a 2019 (valores atualizados pelo IPCA até dezembro de 2019).

Os últimos resultados atuariais com os passivos e ativos atuariais, todos do Fundo Financeiro, são expostos no Gráfico a seguir. Observa-se que, em valores atualizados, o passivo atuarial apresentado pelo IPAJM passou de R\$ 86.636.336.992, em 2018, para o total de R\$ 37.480.704.062, em 2019.

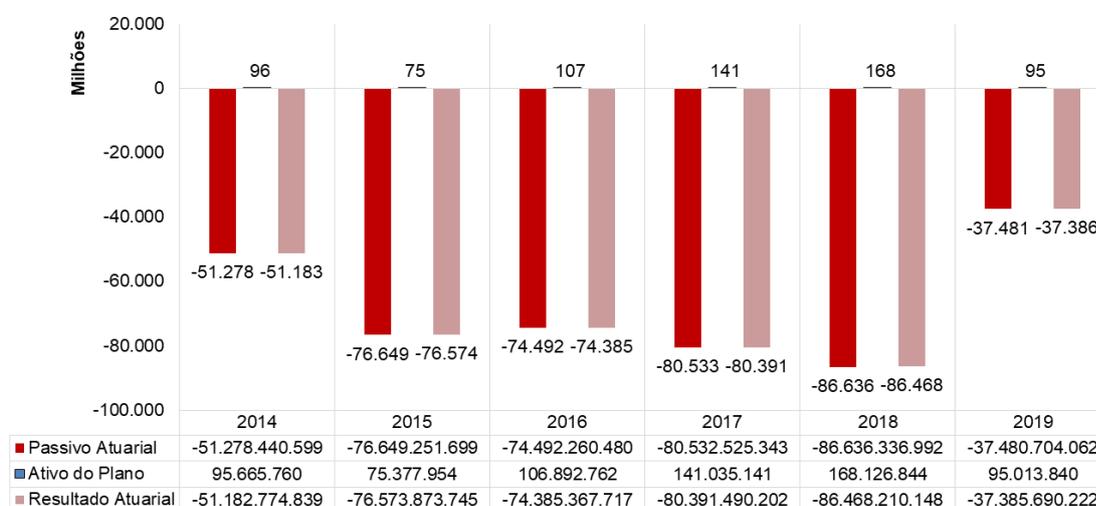


Gráfico – Resultado, Ativo e Passivo Atuariais do Fundo Financeiro (valores atualizados pelo IPCA até dez/2019)

Fonte: Demonstrativos da Avaliação Atuarial – DRAA de 2014 e avaliações atuariais de 2015 a 2019 fornecidas pelo IPAJM. Dados apresentados por exercício.

Nota: Para todos os exercícios acima os valores das insuficiências financeiras foram somados ao total das provisões, a fim de demonstrar as provisões pelo seu valor total e permitir a comparabilidade da evolução do passivo atuarial pelo seu valor real, na medida em que o Governo do Estado se utiliza da conta denominada “Cobertura de Insuficiência Financeira” para reduzir as provisões matemáticas previdenciárias.

II. 11.5.3 Resultado atuarial do Fundo Previdenciário

O **Fundo Previdenciário** vem apresentando crescentes **superávits atuariais**, à exceção dos exercícios de 2013 e 2017. Entre 2010 e 2019, houve um crescimento de 330,09% no período. E, conforme aponta a Tabela a seguir, em 2019 o superávit atuarial atingiu o montante de R\$ 1.232.182.681, 2,46% superior ao exercício anterior de 2018.

Tabela - Evolução do superávit atuarial do Fundo Previdenciário (valores atualizados pelo IPCA até dez/2019)

Exercício	Resultado Atuarial do Fundo Previdenciário (Superávit)	Varição %
2010	286.490.880	17,53%
2011	499.821.528	74,46%
2012	788.036.080	57,66%
2013	473.626.747	-39,90%
2014	688.152.637	45,29%
2015	1.080.151.684	56,96%
2016	1.381.658.959	27,91%
2017	995.875.707	-27,92%
2018	1.202.629.496	20,76%
2019	1.232.182.681	2,46%
Varição de 2019/2010		330,09%

Fonte: DRAA de 2009 a 2014 e Avaliações Atuariais de 2015 a 2020.

Os últimos resultados atuariais com os passivos e ativos atuariais do Fundo Previdenciário são demonstrados no Gráfico abaixo.

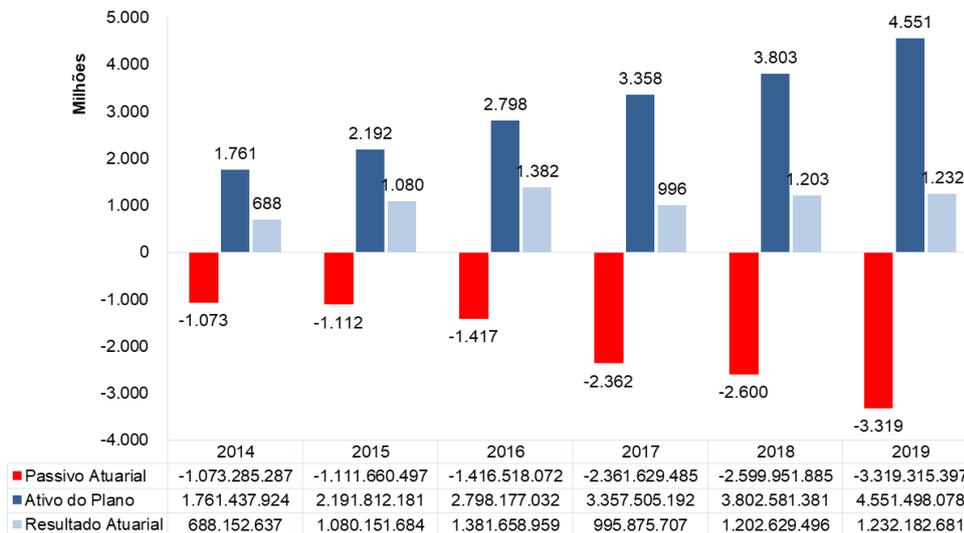


Gráfico - Resultado, Ativo e Passivo Atuariais do Fundo Previdenciário

Fonte: Demonstrativos da Avaliação Atuarial – DRAA de 2014 e avaliações atuariais de 2015 a 2019 fornecidas pelo IPAJM. Dados apresentados por exercício (valores atualizados pelo IPCA até dez/2019).

Observa-se que ao contrário do que ocorreu com o Fundo Financeiro, que teve seu passivo atuarial reduzido, o Fundo Previdenciário teve seu passivo atuarial aumentado. O passivo atuarial em 2018, que era de R\$ 2.599.951.885, atingiu o valor de R\$ 3.319.315.397, uma elevação de 27,67%.

Em relação à capitalização do Fundo Previdenciário, um importante indicador é o índice de cobertura, que representa a proporção entre o ativo do plano e as provisões matemáticas. A evolução desse índice é apresentada no Gráfico a seguir.

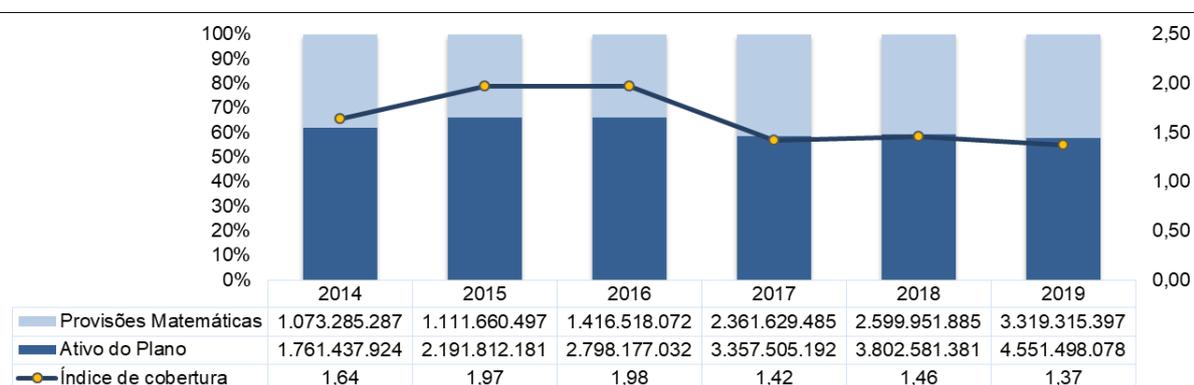


Gráfico – Índice de cobertura do Fundo Previdenciário

Fonte: Demonstrativos da Avaliação Atuarial – DRAA de 2013 a 2014 e avaliações atuariais de 2015 a 2020 fornecidas pelo IPAJM. Dados apresentados por exercício (valores atualizados pelo IPCA até dez/2019).

Conforme observa, o melhor índice de cobertura do Fundo Previdenciário foi em 2016, com 1,98. Em 2017, o índice de coberta caiu para 1,42, voltando a subir em 2018, com 1,46. Em 2019 atingiu o pior índice na série, com 1,37.

Com isso, consoante bem pontuado pela área técnica, depreende-se que o crescimento do ativo do plano não tem acompanhado a evolução do passivo, o que pode representar um fator de risco ao fundo. Em 2017 ocorreu a maior redução no índice, o que foi ocasionado pela transferência de segurados do Fundo Financeiro, o que fora autorizado pela LC Estadual 836/2016. Contudo, o índice calculado em 2019 é inferior ao calculado em 2017, o que pode refletir uma tendência de desaceleração de acumulação de reservas no fundo frente às suas obrigações.

II. 11.5.4 Projeções atuariais do ES-Previdência

O Gráfico a seguir mostra as projeções anuais dos resultados previdenciários do Fundo Previdenciário, do Fundo Financeiro e do Resultado Total (consolidado):

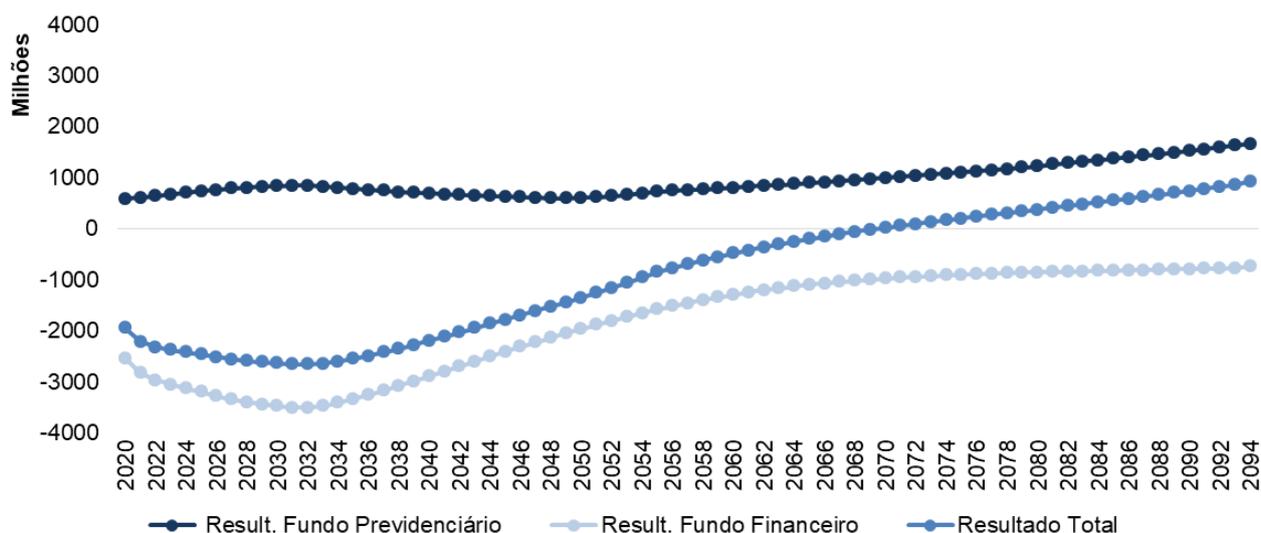


Gráfico - Comparação das projeções dos resultados previdenciário, financeiro e consolidado
Fonte: Anexos III-a e III-b da Avaliação atuarial de 2020 (data focal 31 de dezembro 2019).

Dos dados apresentados acima, apreende-se que a projeção de que o resultado atuarial do Fundo Financeiro prosseguirá em trajetória decrescente até o ano de 2031, quando atingirá o déficit de R\$ 3.502.995.960. Nesse mesmo ano, projeta-se superávit atuarial de R\$ 850.542.892 no Fundo Previdenciário. Em razão da preponderância do déficit atuarial do Fundo Financeiro sobre o superávit do Fundo Previdenciário, projeta-se que o resultado consolidado consequentemente atingirá, neste mesmo ano, o menor valor, déficit de R\$ 2.652.453.068.

Já em 2032, como projeção, o resultado atuarial do Fundo Financeiro inverterá a trajetória decrescente e seguirá em trajetória crescente, atingindo o melhor resultado em 2094 (último ano da projeção): déficit de R\$ 730.964.534. Para o mesmo ano de 2094, é projetado um superávit no resultado atuarial do Fundo Previdenciário de R\$ 1.668.912.238, culminando, neste ano, no melhor resultado consolidado, superávit de R\$ 937.947.704.

II. 11.5.5. Provisões matemáticas previdenciárias do Fundo Financeiro

A Tabela apresenta a evolução das provisões matemáticas a valores nominais, desde 2014, no Fundo Financeiro. Para o exercício de 2019, estão sendo apresentadas duas formas de apurar as provisões matemáticas, uma com a taxa de juros real de 5,86% e a outra com a taxa de juros de 0,00%. Cabe destacar que, conforme registros no Sigefes, **as provisões matemáticas foram contabilizadas considerando a taxa de 5,86% informada na avaliação atuarial.**

Tabela– Balanço Atuarial - Plano Financeiro (valores nominais)

BALANÇO ATUARIAL PLANO FINANCEIRO							
	2019 (taxa de juros de 0%)	2019 (taxa de juros de 5,86%)	2018	2017	2016	2015	2014
RESERVAS MATEMÁTICAS	-	-	-	-	-	73.001.973,77	73.001.973,77
PROVISÕES MATEMÁTICAS PREVIDENCIÁRIAS	-	-	-	-	-	73.001.973,77	73.001.973,77
PLANO FINANCEIRO							
Provisões Matemáticas Benefícios Concedidos	-	-	-	-	-	63.919.563	63.919.563
Aposentadorias, pensões e outros benefícios do Plano	55.065.302.207	28.784.287.572	58.044.712.339	49.784.442.532	44.237.615.922	38.473.477.128	38.473.477.128
Contribuições do Ente (reduzora)	-	-	-	-	0	-2.807.684.387	-2.807.684.387
Contribuições dos servidores aposentados (reduzora)	-1.847.355.191	-965.216.805	-1.491.539.208	-1.254.419.093	-1.079.425.335	-1.403.842.194	-1.403.842.194
Contribuições dos pensionistas (reduzora)	-293.634.859	-170.153.024	-211.150.091	-214.077.888	-254.932.550	0	0
Compensação previdenciária (reduzora)	-158.757.896	-93.112.744	-178.369.656	-177.263.464	0	0	0
Cobertura de Insuficiência Financeira (reduzora)	-52.765.554.260	-27.555.804.998	-56.163.653.384	-48.138.682.086	-42.903.258.037	-34.198.030.984	-34.198.030.984
Provisões Matemáticas Benefícios a Conceder	-	-	-	-	-	9.082.411	9.082.411
Aposentadorias, pensões e outros benefícios do Plano	30.897.450.579	12.921.193.790	32.830.387.195	32.508.390.074	31.490.264.573	7.710.725.487	7.710.725.487
Contribuições do Ente (reduzora)	-1.359.516.629	-1.053.045.753	-1.767.499.131	-1.948.895.559	-2.543.969.683	-1.894.934.768	-1.894.934.768
Contribuições dos servidores ativos (reduzora)	-865.146.946	-670.120.025	-883.749.565	-974.447.780	-1.365.056.903	-947.467.384	-947.467.384
Compensação previdenciária (reduzora)	-3.089.745.058	-1.273.128.949	-3.283.038.719	-3.303.210.961	-3.616.645.797	0	0
Cobertura de Insuficiência Financeira (reduzora)	-25.583.041.946	-9.924.899.064	-26.896.099.779	-26.281.835.775	-23.964.592.190	-4.859.240.924	-4.859.240.924
Plano de Amortização (reduzora)	-	-	-	-	-	-	-
Outros créditos (reduzora)	-	-	-	-	-	-	-
Reservas a amortizar	-	-	-	-	-	-	-
Déficit equacionado	-	-	-	-	-	-	-
Provisões Atuariais para Ajuste do Plano	-	-	-	-	-	-	-
Ajuste de Resultado Atuarial Superavitário	-	-	-	-	-	-	-

Fonte: Balanço Atuarial de 2019. Relatórios Avaliação Atuarial 2014 a 2018, Balancete de verificação contábil 2014 a 2015 (Siafem/Sigefes), Nota Explicativa e DRAAs 2014 a 2015.

Conforme observado pela equipe de auditoria, as **reservas matemáticas do plano financeiro** foram apresentadas com saldo zero em 2019, diferentemente das provisões registradas no exercício de 2015 e 2014, devido à evidenciação da conta “Cobertura de Insuficiência Financeira”, conta redutora do passivo, deduzindo por completo o saldo das contas de provisões de benefícios concedidos e a conceder do plano financeiro.

Considerando a taxa de juros aplicada de 5,86%, o somatório dos saldos das contas de “Cobertura de Insuficiência Financeira”, tanto para os benefícios concedidos quanto para os benefícios a conceder, atingiu o montante negativo de R\$ 37.480.704.062 no exercício de 2019, contra um saldo negativo de R\$ 83.059.753.163 em 2018, representando uma redução de 54,88%, em termos nominais.

Essas contas representam o montante de aportes a valor presente que serão necessários para o Ente liquidar os compromissos do fundo em extinção.

Quanto ao decréscimo de insuficiência financeira, as notas explicativas complementares do Balanço do IPAJM apontam o seguinte:

Sobre o balanço e as provisões, nota-se um decréscimo de insuficiência financeira em torno de R\$ 45bi em relação ao registrado em 31/12/2018. Isso decorre da alteração trazida no Art. 27 da Portaria nº 464/2018 e acatada pela Secretaria de Previdência Social, por meio da resposta dirigida ao IPAJM-ES nº L037553/2020 - GesCon - Gestão de Consultas - “Ainda não foi expedida a IN a respeito, entretanto, conforme entendimento da CGACI, baseado no artigo 27 da Portaria MF nº 464/2018, deve ser usada a taxa de juros parâmetro considerando a duração do passivo de cada plano, separadamente.”

Esclarecendo melhor, até 31/12/2018, nos estudos atuárias, para o Fundo Financeiro, o entendimento predominante, inclusive dos órgãos de controle e da SPREV, era de aplicar a taxa 0,00% para aplicação (premissa), uma vez que o Fundo é deficitário. Com isto, os valores gerados de compromissos futuros não eram descontados pela taxa de aplicação (valor presente), gerando valores acima de R\$ 80bi. A partir da publicação da Portaria nº 464, viram e passaram a entender que o valor das provisões matemáticas deveria refletir o valor presente inclusive no Fundo Financeiro, ou seja, quanto o Governo do Estado precisaria pagar hoje e aplicar, para que o Fundo consiga cumprir com os compromissos de aposentadoria e pensão no presente e futuro, sem aportes financeiros. Então, conforme determina a citada Portaria, a empresa atuarial fez os estudos necessários e aplicou a premissa de juros de 5,86%a.a., reduzindo drasticamente o valor registrado de insuficiência, porém refletindo o valor real.

Ademais consta do Relatório Técnico 48/2020, a título de comparação, na hipótese de se utilizar em 2019 a mesma taxa de juros de 0,00% aplicada em 2018, o somatório dos saldos das contas de “Cobertura de Insuficiência Financeira”, tanto para os benefícios concedidos quanto para os benefícios a conceder, totalizaria o montante negativo de R\$ 78.348.596.206 no exercício de 2019, contra um saldo negativo de R\$ 83.059.753.163 em 2018, o que representaria uma redução de 5,67%, em termos nominais.

Sendo o Fundo Financeiro deficitário, o total dos compromissos com o pagamento de benefícios a conceder e concedidos em 2019, considerando a taxa de juro de 5,86%, totaliza R\$ 41.705.481.362, contra um saldo de R\$ 90.875.099.533 em 2018, representando uma redução de 54,11% entre os exercícios, em termos nominais.

Em 2019, esses compromissos serão cobertos com os ativos garantidores já constituídos, no total de R\$ 95.013.840, com as contribuições previdenciárias advindas do ente, dos ativos e dos inativos, no total de R\$ 4.224.777.300, e de aportes do Estado, para cobertura de insuficiências financeiras, no total de R\$ 37.385.690.222, conforme figura a seguir.

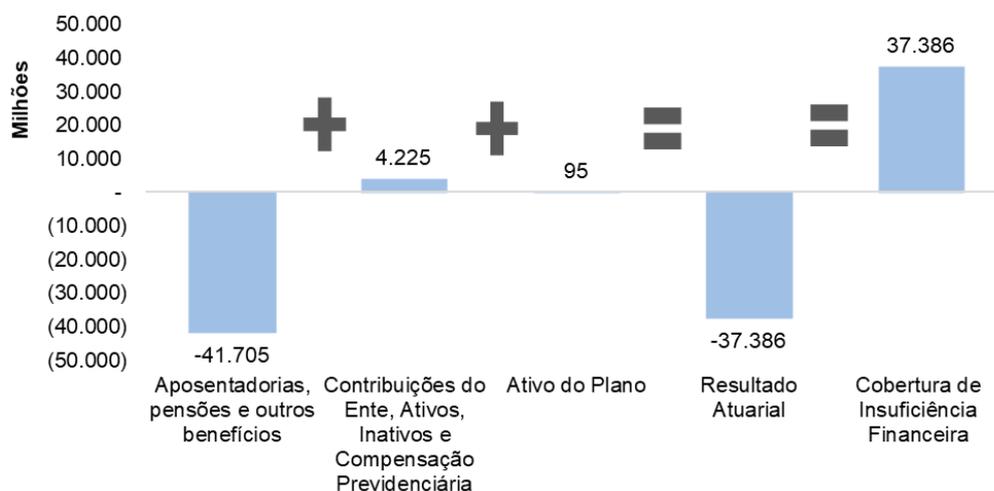


Figura 4.3.4 do Relatório Técnico 48/2020– Panorama do Balanço Atuarial – Fundo Financeiro (taxa de juros de 5,86%)
Fonte: Sigefes e Balanço Atuarial de 2019.

Em 2019, na hipótese de a taxa de juro a ser aplicada for de 0,00%, os compromissos seriam cobertos com as contribuições, com os ativos garantidores já constituídos no total de R\$ 95.013.840, com as previdenciárias advinda do ente, dos ativos e dos inativos, no total de R\$ 7.614.156.580, e de aportes financeiros do Estado, no total de R\$ 78.253.582.366.

Ao analisar a variação dos valores registrados na provisão matemática do Plano Financeiro, dos exercícios de 2018 e 2019 na Tabela a seguir, destacam-se as variações ocorridas nas contas Aposentadorias, pensões e outros benefícios (-60,64%), Compensação previdenciária (-61,22%) e Cobertura de Insuficiência Financeira (-63,10%), todas relativas aos benefícios a conceder.

Tabela - Valores das Provisões Matemáticas do Plano Financeiro – exercício de 2019 com a taxa de juros de 5,86% (valores nominais)

PLANO FINANCEIRO	2019 (taxa de juros de 5,86%)	2018	Varição em %
PROVISÕES MATEMÁTICAS PREVIDENCIÁRIAS	-	-	-
Provisões Matemáticas Benefícios Concedidos	-	-	-
Aposentadorias, pensões e outros benefícios do Plano	28.784.287.572	58.044.712.339	-50,41%
Contribuições do Ente (reduzora)	0	0	
Contribuições dos servidores aposentados (reduzora)	-965.216.805	-1.491.539.208	-35,29%
Contribuições dos pensionistas (reduzora)	-170.153.024	-211.150.091	-19,42%
Compensação previdenciária (reduzora)	-93.112.744	-178.369.656	-47,80%
Cobertura de Insuficiência Financeira (reduzora)	-27.555.804.998	-56.163.653.384	-50,94%
Provisões Matemáticas Benefícios a Conceder	-	-	-
Aposentadorias, pensões e outros benefícios do Plano	12.921.193.790	32.830.387.195	-60,64%
Contribuições do Ente (reduzora)	-1.053.045.753	-1.767.499.131	-40,42%
Contribuições dos servidores ativos (reduzora)	-670.120.025	-883.749.565	-24,17%
Compensação previdenciária (reduzora)	-1.273.128.949	-3.283.038.719	-61,22%
Cobertura de Insuficiência Financeira (reduzora)	-9.924.899.064	-26.896.099.779	-63,10%

Fonte: Sigefes, Balanço Atuarial de 2019 e Avaliação Atuarial de 2018.

Além disso, o número de segurados ativos do Fundo Financeiro reduziu de 13.748 em 2018 para 12.170 em 2019, representando uma queda de 11,48%. Em contrapartida o número de inativos passou de 40.031 em 2018 para 40.108 em 2019, representando um incremento de apenas 0,19% no período. As alterações estão indicadas nas Tabelas seguintes:

Tabela 4.3.9 do Relatório Técnico 48/2020 – Quantitativo de servidores Ativos vinculados ao Fundo Financeiro

Exercício	Benefícios a conceder (servidores ativos)
2016	18.846
2017	16.350
2018	13.748
2019	12.170
Varição (2019/2018) %	-11,48%
Varição (2019/2016) %	-35,42%

Fonte: Avaliação Atuarial de 2019.

Tabela 4.3.10 do Relatório Técnico 48/2020 – Quantitativo de inativos vinculados ao Fundo Financeiro

Exercício	Quantidade de Inativos
2016	37.542
2017	39.009
2018	40.031
2019	40.108
Varição (2019/2018) %	0,19%
Varição (2019/2016) %	6,84%

Fonte: Avaliação Atuarial de 2019.

Nas informações apresentadas pelo IPAJM contidas na Avaliação Atuarial consta que dos 12.170 servidores ativos vinculados ao Fundo Financeiro, 3.090 (25,39%) já podem se aposentar, e 6.346 (52,14%) podem se aposentar em até 4 anos. A idade média dos servidores ativos vinculados ao Fundo Financeiro é de 52,54 anos.

Para fins de melhor compreender as variações nas provisões matemáticas sem o impacto da alteração da taxa de juros, elaborou-se a Tabela 4.3.11 do Relatório Técnico 48/2020 a seguir, pautada pelos documentos fornecidos pelo IPAJM, os quais apresentam as provisões matemáticas para 2019, no caso de aplicação da taxa de juros de 0,00%, a mesma taxa de juros aplicada em 2018.

Tabela 4.3.11 do Relatório Técnico 48/2020 - Valores das Provisões Matemáticas do Plano Financeiro – exercício de 2019 com a taxa de juros de 0,00% e 2018 (valores nominais)

PLANO FINANCEIRO	2019 (taxa de juros de 0,00%)	2018	Varição em %
PROVISÕES MATEMÁTICAS PREVIDENCIÁRIAS	-	-	-
Provisões Matemáticas Benefícios Concedidos	-	-	-
Aposentadorias, pensões e outros benefícios do Plano	55.065.302.207	58.044.712.339	-5,13%
Contribuições do Ente (reduzora)	0	0	
Contribuições dos servidores aposentados (reduzora)	-1.847.355.191	-1.491.539.208	23,86%
Contribuições dos pensionistas (reduzora)	-293.634.859	-211.150.091	39,06%
Compensação previdenciária (reduzora)	-158.757.896	-178.369.656	-11,00%
Cobertura de Insuficiência Financeira (reduzora)	-52.765.554.260	-56.163.653.384	-6,05%
Provisões Matemáticas Benefícios a Conceder	-	-	-
Aposentadorias, pensões e outros benefícios do Plano	30.897.450.579	32.830.387.195	-5,89%
Contribuições do Ente (reduzora)	-1.359.516.629	-1.767.499.131	-23,08%
Contribuições dos servidores ativos (reduzora)	-865.146.946	-883.749.565	-2,10%
Compensação previdenciária (reduzora)	-3.089.745.058	-3.283.038.719	-5,89%
Cobertura de Insuficiência Financeira (reduzora)	-25.583.041.946	-26.896.099.779	-4,88%

Fonte: Sigefes, Balanço Atuarial de 2019 e Avaliação Atuarial de 2018.

E conforme a Tabela anterior, na hipótese de ser aplicada uma taxa de juros de 0,00% na apuração do valor presente dos fluxos de benefícios e contribuições do Fundo Financeiro, haveria crescimento, entre 2018 e 2019, somente nas provisões matemáticas das contribuições dos aposentados (+23,86%) e de pensionistas (+39,06%), ambos referentes aos benefícios concedidos. Nas demais provisões

haveria redução. Assim, os benefícios (aposentadorias, pensões e outros benefícios) sofreriam uma redução tanto nos benefícios concedidos (-5,13%) quanto nos benefícios a conceder (-5,89%).

II. 11.5.6 Provisões matemáticas previdenciárias do Fundo Previdenciário

A seguir, a Tabela 4.3.12 do Relatório Técnico 48/2020 apresenta as provisões matemáticas do Plano Previdenciário, em que é possível verificar que, em 2019, as provisões matemáticas dos benefícios concedidos atingiram o montante de R\$ 655.313.554, correspondendo a um aumento nominal de 8,59% em relação a 2018 cujas provisões matemáticas atingiram R\$ 603.495.343.

Por seu turno, as provisões matemáticas dos benefícios a conceder do Plano Previdenciário totalizaram R\$ 2.664.001.843 em 2019, correspondendo a um aumento nominal de 41,02% em relação a 2018 cujas provisões matemáticas atingiriam R\$ 1.889.123.451.

No total, as provisões matemáticas dos benefícios a conceder e dos benefícios concedidos totalizaram R\$ 3.319.315.397, correspondendo a um aumento nominal de 33,17% em relação a 2018 cujas provisões matemáticas atingiriam R\$ 2.492.618.794.

Tabela 4.3.12 – Balanço Atuarial - Plano Previdenciário

BALANÇO ATUARIAL PLANO PREVIDENCIÁRIO						
	2019	2018	2017	2016	2015	2014
RESERVAS MATEMÁTICAS	3.319.315.397	2.492.618.794	2.182.393.865	1.271.535.025	819.017.637	819.017.637
PROVISÕES MATEMÁTICAS PREVIDENCIÁRIAS	3.319.315.397	2.492.618.794	2.182.393.865	1.271.535.025	819.017.637	819.017.637
PLANO PREVIDENCIÁRIO						
Provisões Matemáticas Benefícios Concedidos	655.313.554	603.495.343	555.966.047	122.614.228	47.230.248	47.230.248
Aposentadorias, pensões e outros benefícios do Plano	682.526.302	621.888.694	574.020.966	125.766.476	49.273.028	49.273.028
Contribuições do Ente (reduzora)	-	-	-	-	1.182.798	1.182.798
Contribuições dos servidores aposentados (reduzora)	- 21.683.694,69	- 14.642.519	- 14.869.400	- 1.409.149	- 591.399	- 591.399
Contribuições dos pensionistas (reduzora)	- 4.604.748	- 2.973.585	- 2.309.352	- 1.743.099	- 268.583	- 268.583
Compensação previdenciária (reduzora)	- 924.306	- 777.247	- 876.167	-	-	-
Cobertura de Insuficiência Financeira (reduzora)	-	-	-	-	-	-
Provisões Matemáticas Benefícios a Conceder	2.664.001.843	1.889.123.451	1.626.427.818	1.148.920.797	771.787.388	771.787.388
Aposentadorias, pensões e outros benefícios do Plano	8.364.357.539	6.481.428.959	5.922.620.224	5.687.258.954	2.645.793.833	2.645.793.833
Contribuições do Ente (reduzora)	- 3.376.390.066	- 2.986.604.282	- 2.794.027.229	- 2.953.521.657	- 1.249.337.630	- 1.249.337.630
Contribuições dos servidores ativos (reduzora)	- 2.323.965.631	- 1.605.701.227	- 1.502.165.177	- 1.584.816.499	- 624.668.815	- 624.668.815
Compensação previdenciária (reduzora)	-	-	-	-	-	-
Cobertura de Insuficiência Financeira (reduzora)	-	-	-	-	-	-
Plano de Amortização (reduzora)	-	-	-	-	-	-
Outros créditos (reduzora)	-	-	-	-	-	-
Reservas a amortizar	-	-	-	-	-	-
Déficit equacionado	-	-	-	-	-	-
Provisões Atuariais para Ajuste do Plano	-	-	-	-	-	-
Ajuste de Resultado Atuarial Superavitário	-	-	-	-	-	-
Provisões Atuariais para Contingência de Benefícios	-	-	-	-	-	-

Fonte: Relatórios Avaliação Atuarial 2014 a 2019, Balancete de verificação contábil 2014 a 2015 e 2019 (Siafem/Sigefes), Nota Explicativa e DRAAs 2011 a 2015. Valores nominais.

Em notas explicativas ao balanço atuarial publicado pelo IPAJM são trazidas as seguintes informações:

Para o cálculo das Provisões Matemáticas de Benefícios Concedidos e a Conceder do Plano Previdenciário, utilizamos a taxa de juros de 5,00% ao ano, conforme previsto na Política de Investimentos. Para o cálculo das Provisões Matemáticas de Benefícios Concedidos e a Conceder do Plano Financeiro, a taxa de juros é de 5,86% ao ano, em atendimento ao Artigo 27 da Portaria MF n 464, de 19/11/2018.

Foi observado que as notas explicativas não comentam a alteração, de 2018 para 2019, da taxa de juros real a ser aplicada para a apuração do valor presente dos fluxos de benefícios e contribuições do RPPS. Em 2018 a taxa de juros real aplicada foi de 5,5%, enquanto que em 2019 foi de 5,00%.

Ademais a equipe técnica consignou que dos registros do balanço patrimonial do Governo do Estado, relativo ao Plano Previdenciário, conforme Figura 4.3.5 do Relatório Técnico 48/2020 a seguir, depreende-se que os compromissos com os benefícios a conceder e concedidos (aposentadorias, pensões e outros benefícios do Plano) em 2019 totalizaram R\$ 9.046.883.841¹⁰⁶. Esse montante será custeado com as contribuições previstas no plano de custeio da LC 282/2004 no valor total de R\$ 5.727.568.445. O confronto entre os compromissos a pagar e as receitas a receber do Plano Previdenciário geram um passivo atuarial de R\$ 3.319.315.397 que será coberto integralmente com as disponibilidades financeiras já existentes no fundo e que totalizam **R\$ 4.551.498.078**, gerando um **superávit atuarial de R\$ 1.232.182.681**.

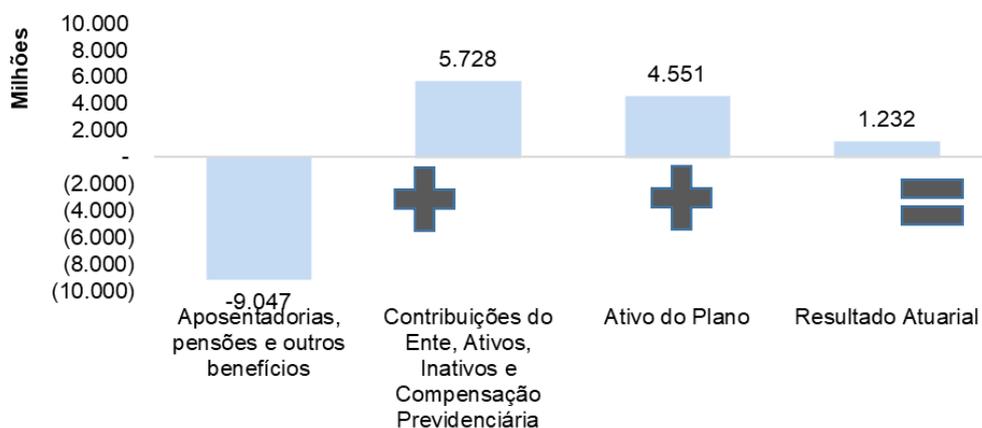


Figura 4.3.5 do Relatório Técnico 48/2020 – Panorama Balanço Atuarial – Fundo Previdenciário
 Fonte: Relatório de Avaliação Atuarial de 2018, Balanço Atuarial de 2019 e Sigefes.

As provisões matemáticas dos benefícios concedidos do exercício de 2019 sofreram variações em relação ao valor apurado no exercício de 2018, conforme apurado na Tabela a seguir.

Tabela 4.3.13 do Relatório Técnico 48/2020 - Valores das Provisões Matemáticas do Plano Previdenciário de 2018 e 2019 (valores nominais)

¹⁰⁶ “Aposentadorias, pensões e outros benefícios do Plano” - Benefícios Concedidos (R\$ 682.526.302) mais “aposentadorias, pensões e outros benefícios do Plano” - Benefícios a Conceder (R\$ 8.364.357.539).

PLANO PREVIDENCIÁRIO	2019	2018	Varição em %
PROVISÕES MATEMÁTICAS PREVIDENCIÁRIAS	3.319.315.397	2.492.618.794	33,17%
Provisões Matemáticas Benefícios Concedidos	655.313.554	603.495.342,89	8,59%
Aposentadorias, pensões e outros benefícios do Plano	682.526.302	621.888.694	9,75%
Contribuições do Ente (reduzora)	-	-	-
Contribuições dos servidores aposentados (reduzora)	- 21.683.695	-14.642.519	48,09%
Contribuições dos pensionistas (reduzora)	- 4.604.748	-2.973.585	54,86%
Compensação previdenciária (reduzora)	- 924.306	-777.247	18,92%
Cobertura de Insuficiência Financeira (reduzora)	-	-	-
Provisões Matemáticas Benefícios a Conceder	2.664.001.843	1.889.123.451	41,02%
Aposentadorias, pensões e outros benefícios do Plano	8.364.357.539	6.481.428.959	29,05%
Contribuições do Ente (reduzora)	- 3.376.390.066	-2.986.604.282	13,05%
Contribuições dos servidores ativos (reduzora)	- 2.323.965.631	-1.605.701.227	44,73%
Compensação previdenciária (reduzora)	-	-	-
Cobertura de Insuficiência Financeira (reduzora)	-	-	-

Fonte: Relatórios Avaliação Atuarial 2018 e 2019, Balanço Atuarial de 2019. Sigefes

Da análise da Tabela acima, verifica-se que os valores correspondentes contabilizados nas contas contábeis que integram as provisões matemáticas dos benefícios a conceder e concedidos em 2019 são maiores do que as contabilizações que ocorreram em 2018.

As provisões para as “aposentadorias, pensões e outros benefícios do Plano” referente aos benefícios concedidos aumentaram 9,75% e referente aos benefícios a conceder, 29,05%.

Entre as variações nas diversas espécies de contribuições, destacam-se o crescimento de 54,86% referente às contribuições dos pensionistas nas provisões matemáticas dos benefícios concedidos, e o crescimento de 44,73% referente às contribuições de servidores ativos dos benefícios a conceder.

Conforme Tabela 4.3.14 a seguir, na comparação com 2016, houve um crescimento de 576,26% no quantitativo de inativos. E de 2018 para 2019, houve um decréscimo de 3,52%.

Tabela 4.3.14 do Relatório Técnico 48/2020 – Quantitativo de servidores inativos vinculados ao Fundo Previdenciário

Exercício	Quantidade de Inativos
2016	219
2017	1.522
2018	1.535
2019	1.481
Varição (2019/2018) %	-3,52%
Varição (2019/2016) %	576,26%

Fonte: Avaliação Atuarial 2019.

E conforme a Tabela 4.3.15 do Relatório Técnico 48/2020 a seguir, na comparação com 2016, houve um crescimento de 5,61% no total de servidores ativos. E de 2018 para 2019, houve um acréscimo de 3,57%.

Tabela 4.3.15 do Relatório Técnico 48/2020 - Quantitativo de ativos vinculados ao Fundo Previdenciário

Exercício	Benefícios a conceder (servidores ativos)
2016	19.776
2017	19.598
2018	20.166
2019	20.885
Varição (2019/2018) %	3,57%
Varição (2019/2016) %	5,61%

Fonte: Avaliação Atuarial 2019.

Nas informações apresentadas pelo IPAJM contidas na Avaliação Atuarial, consta que dos 20.885 servidores ativos vinculados ao Fundo Previdenciário, 945 servidores 10.523 (50,39%) podem ser aposentar em até 20 anos. A idade média dos servidores vinculados ao Fundo Previdenciário é de 38,04 anos.

II. 11.5.7 Provisões matemáticas das complementações de benefícios

Nos termos do Relatório Técnico 48/2020, no Balanço Patrimonial Consolidado do exercício de 2019, publicado no Diário Oficial do Estado em 31/03/2020 por meio da Portaria 041-S/2020, verifica-se o grupo de Provisões de Longo Prazo, com saldo findo em 31/12/2019 de R\$ 4.131.855.499,40, que se decompõe pelas provisões matemáticas previdenciárias a longo prazo, que correspondem aos registros do ES-Previdência (R\$ 3.319.315.396,61), analisadas nos itens anteriores; pelas Provisões para Riscos Trabalhistas a Longo Prazo (R\$ 2.213.312,08); e pelas Outras Provisões a Longo Prazo (R\$ 810.326.790,71).

Do total de R\$ 810.326.790,71 relativo a conta “outras provisões de longo prazo”, o montante de R\$ 789.766.151,27 contabiliza as provisões matemáticas dos benefícios concedidos relativas às complementações de aposentadoria¹⁰⁷.

Em relação às complementações de aposentadoria, o saldo existente se refere a valores do Executivo no montante de R\$ 720.520.899,40 e da Ales de R\$ 69.245.251,87 e foram evidenciados em função de determinação constante no Parecer Prévio 053/2016, 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.

Essa determinação foi gerada em função da constatação, da Equipe Técnica das Contas do Governador relativas ao exercício de 2015, da execução de despesas

¹⁰⁷ Ver discussão do tema no Relatório Técnico das Contas do Governador de 2016 e 2017.

com pagamento de complementação de aposentadorias por parte de diversos órgãos, inclusive com dotação orçamentária própria em seus orçamentos.

Os órgãos estão, por mandamento das Leis Estaduais nº 4.511/91 e nº 4.565/91, efetuando de forma direta o pagamento dos benefícios de complementação de aposentadorias e de pensões. Constatou-se a existência de 9167 beneficiários que faziam jus ao benefício de “complementação de aposentadoria” do Poder Executivo, segundo boletins estatísticos divulgados pela Seger, relativo ao exercício de 2019. O Gráfico 4.3.25 do Relatório Técnico 48/2020 a seguir apresenta a evolução do quantitativo desses beneficiários.

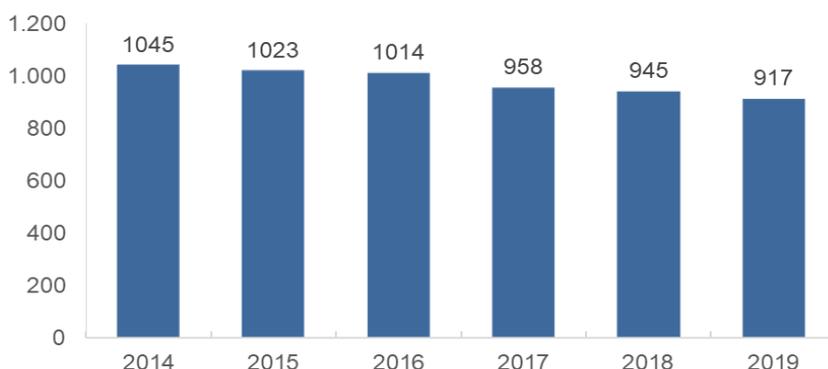


Gráfico 4.3.25 do Relatório Técnico 48/2020 - Quantificação da Complementação de Aposentadorias pagas pelo Poder Executivo (2014 a 2019)

Fonte: Sítio Eletrônico SEGER / Boletins Estatísticos.

No tocante ao total de recursos dispendidos para o pagamento dos benefícios referentes ao Poder Executivo, o Gráfico 4.3.26 do Relatório Técnico 48/2020 a seguir expõe que o total liquidado relativo à complementação de aposentadorias até outubro de 2019 foi de R\$ 63,62 milhões.

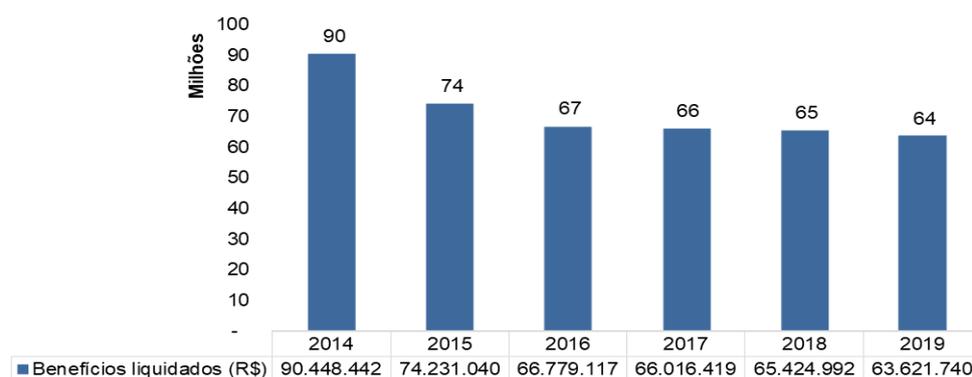


Gráfico 4.3.26 do Relatório Técnico 48/2020 - Total de Despesas realizadas (liquidadas) com complementação de aposentadorias pagas pelo Poder Executivo

Fonte: Sítio Eletrônico SEGER / Boletins Estatísticos.

Assim, o posicionamento das provisões matemáticas relativas às complementações de aposentadorias e pensões dos benefícios arcados pelo Tesouro Estadual (incluindo a Assembleia Legislativa) são os demonstrados no Balanço Patrimonial

Consolidado do Estado do Espírito Santo, conforme Tabela 4.3.16 do Relatório Técnico 48/2020 a seguir.

Tabela 4.3.16 do Relatório Técnico 48/2020 - Provisões matemáticas da massa de beneficiários sob responsabilidade financeira direta do Tesouro (incluindo a Assembleia Legislativa)

Unidade Gestora		31/12/2019	21/12/2018	Variação
010101	Assembleia Legislativa	69.245.252	74.465.815	-7,01%
100201	Rádio e Televisão Espírito Santo	2.009.821	4.308.036	-53,35%
270201	Instituto Jones dos Santos Neves	5.479.425	11.791.092	-53,53%
280202	Departamento de Imprensa Oficial	34.597.278	63.471.626	-45,49%
310201	Instituto de Defesa Agropecuária Florestal Espírito Santo	2.321.210	3.956.376	-41,33%
310202	Instituto Capixaba Pesquisa Assistência Técnica e Extensão Rural	63.080.825	100.831.270	-37,44%
350201	Departamento de Estradas de Rodagem do Espírito Santo	466.482.874	806.460.821	-42,16%
420201	Faculdade de Música do Espírito Santo	2.441.375	4.683.663	-47,87%
450202	Departamento Estadual de Trânsito	802.797	1.700.847	-52,80%
480201	Instituto de Atendimento Socioeducativo do Espírito Santo	3.043.505	6.245.165	-51,27%
800101	Administração Geral a cargo da Seger	140.261.790	272.143.150	-48,46%
Total		789.766.151	1.350.057.861	-41,50%

Fonte: Nota Explicativa do Balanço Patrimonial de 2019.

Analisando a Tabela acima, depreende-se que a menor variação entre 2018 e 2019 nas provisões ocorreu na unidade gestora da Assembleia Legislativa, com redução de 7,01%. Em 2018, conforme consta no Balanço Geral publicado para o ano, a taxa de juros real aplicada como hipótese financeira para a Assembleia Legislativa foi de 5,89%, percentual mantido como hipótese para o ano de 2019.

Para as demais unidades gestoras, houve alteração na taxa de juros real. Em 2018, conforme consta no Balanço Geral publicado para o ano, a taxa de juros real aplicada como hipótese financeira foi de 0,00%, percentual distinto ao do exercício de 2019. Na avaliação atuarial encaminhada pelo IPAJM, com data focal em 31 de dezembro de 2019, consta a taxa de juros real de 5,86% aplicada como hipótese para a massa mantida pelo Tesouro.

Para a hipótese de taxa de juros real de 5,86%, a provisão para as demais unidades gestoras totaliza R\$ 720.520.899, enquanto que para a hipótese de 0,00%, a provisão totaliza R\$ 1.173.288.930.

Conforme determinado pelo art. 27, II da Portaria MF 464/2018, para a massa de beneficiários sob responsabilidade financeira direta do Tesouro, deve ser utilizada como hipótese de taxa real de juros a taxa de juros parâmetro, **considerando a duração do passivo do respectivo plano de benefícios, a qual não foi informada.**

E conforme apontado no Balanço Geral do Estado a provisão contabilizada para a Assembleia Legislativa, relativa aos beneficiários e pensionistas do Ex-IPDE, foi elaborada pela empresa Exactus Consultoria Ltda, sob gestão do próprio órgão.

Também foi apontado que, para as demais provisões contidas na Tabela 4.3.16 anterior, o cálculo foi realizado pelo Escritório Técnico de Assessoria Atuarial S/S Ltda. e consta na Avaliação Atuarial encaminhada pelo IPAJM.

II.11.5.8 Benefícios do ex-IPDE

O Gráfico 4.3.27 do Relatório Técnico 48/2020 a seguir colacionado exhibe a quantificação de aposentadorias pagas pelo extinto Instituto de Previdência dos Deputados Estaduais (IPDE)¹⁰⁸ da Ales, tendo sido apurado que, para 2019, foram pagos 80 benefícios aos segurados e pensionistas.

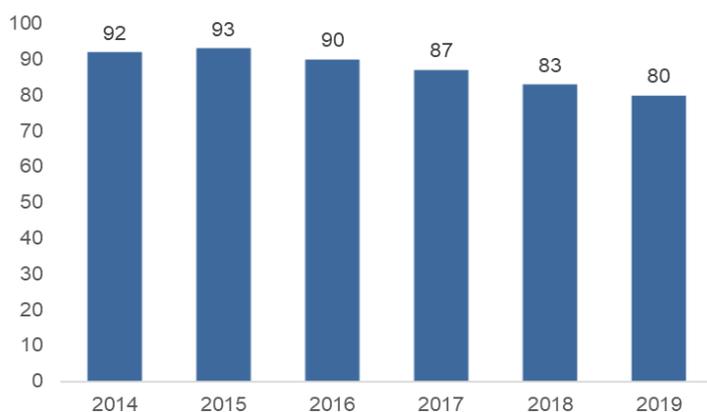


Gráfico 4.3.27 do Relatório Técnico 48/2020 - Total de Benefícios pagos pelo IPDE
Fonte: Sítio Eletrônico ALES – Assembleia Legislativa, Setor Folha de Pagamentos ALES. Para 2019, utilizou-se a base de dados do mês de agosto.

Nesse mesmo contexto de despesas da Previdência Estadual, o total gasto com as aposentadorias de ex-deputados estaduais (IPDE) alcançou em 2019 o valor de R\$ 7.148.748 e a arrecadação promovida em folha de pagamento da contribuição dos beneficiários foi no montante de R\$ 355.573, conforme demonstrado no Gráfico 4.3.28 a seguir.

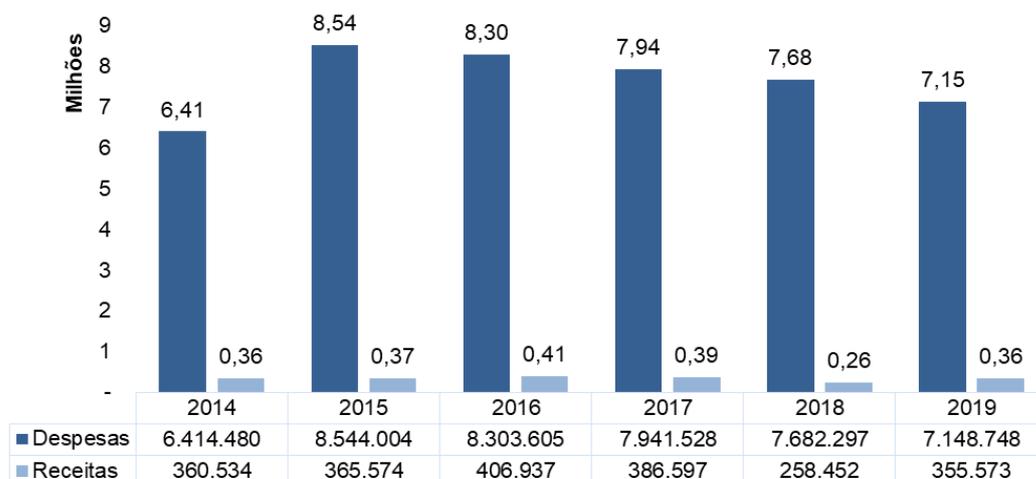


Gráfico 4.3.28 do Relatório Técnico 48/2020 – Total de Despesas e Receitas com as aposentadorias de ex-deputados estaduais

¹⁰⁸ Ver a contextualização do Instituto de Previdência dos Deputados Estaduais (IPDE) nos Relatórios Técnicos das Contas do Governador de 2016 e 2017.

Fonte: Relatório de Gestão Fiscal (RGF) do 3º Quadrimestre disponível no sítio eletrônico da ALES para a despesa e a Receita de 2014 a 2015 extraídos do Relatório Técnico das Contas do Governador, exercício de 2015, Processo TC-3532/2016, de 2016 e 2017 extraídos do Sigefes, despesa de 2018 e de 2019 extraída do RGF 3º Quadrimestre ALES e receita calculada por meio da base de dados do Portal de Transparência Ales (2014 a 2018) e Sigefes (2019). Valores atualizados em dezembro de 2019.

II.11.6 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 Estado¹⁰⁹.

A Equipe de Contas ressaltou que os servidores públicos efetivos do Estado, mesmo aqueles que optaram pela previdência complementar, ficam vinculados ao Fundo Previdenciário. Os servidores que ingressaram no serviço público estadual a partir 5/2/2014 contribuem ao IPAJM até o limite máximo de contribuição do regime geral de previdência social e, caso optem pela previdência complementar, contribuirão à Preves em relação à parcela que exceder.

De igual forma, destacaram que as alterações promovidas pela LC 943/2020 impactaram a previdência complementar do Estado do Espírito Santo, pois conforme § 9º do art. 1º dessa lei complementar, **foi autorizado à Preves criar plano** de benefícios para os militares da polícia militar e do corpo de bombeiros, sem a contrapartida do patrocinador¹¹⁰.

A Preves possui dois planos de benefícios: o Preves SE, aprovado pela Portaria nº 43, de 04 de fevereiro de 2014 da Previc/Ditec, sendo destinado aos servidores públicos efetivos do Estado, e o Preves CDT, aprovado pela Portaria nº 507, de 24 de setembro de 2015 da Previc/Ditec, destinado aos servidores e empregados em cargos de comissão e designação temporária. Segundo o Relatório Anual de 2018, disponível em seu sítio eletrônico¹¹¹, em dezembro de 2018, **3.462** servidores haviam aderido ao Preves SE e **702** ao Preves CDT.

De acordo com a base de dados encaminhada ao atuário para o estudo atuarial do exercício de 2019, 7.403 servidores ingressaram no Estado desde 05/02/2014, data da instituição dos planos do Preves, conforme Decreto 3.395-R/2013. Assim, 47% dos servidores ingressantes no serviço público após 05/02/2014 aderiram ao Preves. As principais informações contábeis-financeiras estão disponíveis no Gráfico 4.3.29 do Relatório Técnico 48/2020 a seguir.

¹⁰⁹ Ver a contextualização da Preves nos Relatórios Técnicos das Contas do Governador de 2016 e 2017.

¹¹⁰ § 9º A Fundação de Previdência Complementar do Estado do Espírito Santo – PREVES fica autorizada a criar plano de benefícios para os militares da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros, sem a contrapartida do Patrocinador e sem prejuízo das regras específicas de inatividade e pensão militar do Sistema de Proteção Social dos Militares, não se aplicando o disposto no art. 4º desta Lei Complementar.

¹¹¹ Disponível em <<http://www.preves.es.gov.br/comunicacao/relatorio-anual.html>>. Acesso em: 26 mar. 2020.

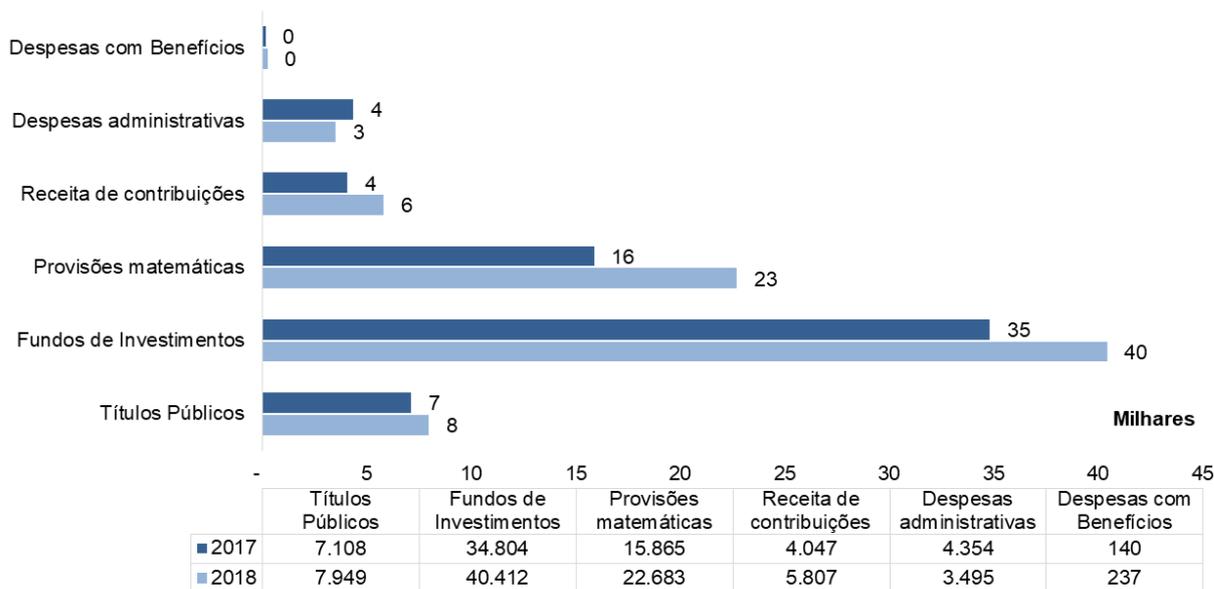


Gráfico 4.3.29 – Evolução do Preves (em milhares de reais)

Fonte: Relatório Anual de Informações do Preves de 2018

Pela análise do Gráfico anterior, percebe-se que, por se tratar de um regime novo, o Preves está num processo de acumulação de reservas para o pagamento dos benefícios futuros. Contudo, a proporção entre os investimentos e as provisões matemáticas que em 2018 era de 2,61, caiu para 2,13, em 2019.

II.11.7 Conclusões

Corroborando com os termos do Relatório Técnico 48/2020, a análise do **equilíbrio financeiro, numa abordagem de curto prazo**, focou principalmente, as receitas, despesas e resultados previdenciários e as disponibilidades financeiras do ES-Previdência. A **cobertura das insuficiências financeiras** em 2019 totalizou R\$ 2,36 bilhões, representando 15,85% da Receita Corrente Líquida do Estado no mesmo exercício, percentual igual ao observado em 2018. Em relação à **cobertura das insuficiências do Fundo Financeiro**, observou-se um incremento de 5,43% de 2018 para 2019, considerando-se o Estado (todos os poderes e órgãos). Já o déficit financeiro previdenciário do ES-Previdência teve redução de 8,59% em relação a 2018.

De igual modo, em linha com posicionamento técnico, os saldos em investimentos do RPPS, referentes a 2019, foram na ordem de R\$ 95.913.840 e R\$ 4.549.895.940 respectivamente para os Fundos Financeiro e Previdenciário. Em relação à rentabilidade da carteira de investimentos do Fundo Previdenciário, ao contrário ao que ocorrera no ano anterior, em 2019, a rentabilidade da carteira de investimentos atingiu o percentual de 12,89%, percentual acima do projetado de 10,07%.

Ademias, a avaliação do equilíbrio atuarial, de longo prazo, abordou aspectos como a contabilização das provisões matemáticas previdenciárias, evolução dos resultados atuariais, das reservas de recursos e dos aportes financeiros para cobertura das insuficiências financeiras.

Quanto ao déficit atuarial consolidado do ES-Previdência, foi verificado o valor de R\$ 36,15 bilhões em 2019, uma redução de 57,6% no comparativo a 2018, em decorrência da queda no déficit do Fundo Financeiro que, relativamente ao exercício de 2018, foi de 56,76%, devido à utilização da taxa de juros parâmetro de 5,86%, que tem impacto no passivo atuarial .

Já no Fundo Previdenciário, o superávit atuarial foi 2,46% superior ao exercício de 2018 e, ao contrário do Fundo Financeiro, o passivo atuarial do Fundo Previdenciário foi elevado em 27,67%, tendo contribuição direta da redução da taxa de juros real aplicada de 5,5% em 2018 para 5% em 2019. Já o índice de cobertura do Fundo Previdenciário atingiu 1,37 em 2019, o pior índice desde 2014, já tendo sido de 1,98 em 2016.

II. 12 DOS RISCOS E AMEAÇAS À SUSTENTABILIDADE FISCAL

O Relatório Técnico das Contas do Governador trouxe uma análise acerca dos riscos e ameaças à sustentabilidade fiscal do Estado. Com base nesses estudos, apresento os principais pontos que merecem atenção.

Preliminarmente é importante destacar que a **sustentabilidade fiscal** pode ser definida como a **capacidade do ente federado em gerar resultados recorrentes equilibrados ou positivos, ou seja, receitas recorrentes iguais ou maiores que as despesas recorrentes no curto e no longo prazo**. É um dos pilares para que se possa almejar o desenvolvimento sustentável.

Sendo o desenvolvimento um dos objetivos fundamentais da nação, estabelecido no artigo 3º, inciso II, da Constituição Federal, o alcance do equilíbrio fiscal se torna imperativo para a sua realização. Nesse sentido, a Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), vem estabelecer normas de finanças voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal.

Prevê a LRF que os entes federados deverão avaliar “(...) os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas” (art. 4º, §3º). Essa avaliação deverá constar do Anexo de Riscos Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias encaminhada anualmente ao legislativo. **Segundo o Manual de Demonstrativos Fiscais da STN, 9ª ed., riscos fiscais podem ser conceituados como a possibilidade da ocorrência de eventos incertos que podem afetar negativamente as contas públicas.**

Como paradigma, o Anexo de Riscos Fiscais da LDO 2020 do Governo Federal (Lei nº 13.898, de 11 de novembro de 2019), os **riscos fiscais** são agrupados em duas categorias: **riscos gerais** (macroeconômicos) e **riscos específicos**. Os riscos fiscais gerais estão relacionados à vulnerabilidade fiscal decorrente de desvios de previsão das variáveis econômicas (taxa de crescimento do PIB; taxa de juros; taxa de câmbio; etc).

Os **riscos específicos** referem-se aos passivos contingentes do governo e aos riscos associados aos ativos e se relacionam a eventos que ocorrem de maneira irregular. Os riscos específicos incluem aqueles gerados por **demandas judiciais, garantias dadas, riscos assumidos pelos Entes Públicos enquanto Poder Concedente nos contratos de concessões, permissões e Parcerias Público-Privadas (PPPs), fatores demográficos, entre outros**. A Figura 4.4.1 do Relatório Técnico 48/2020 ilustra as categorias de riscos.

Riscos Gerais (Macroeconômicos)	Riscos Específicos												
<p>Desvios das previsões macrofiscais em função dos parâmetros macroeconômicos</p> <table border="1"> <tr> <td>PIB</td> <td>Inflação (IPCA e INPC)</td> </tr> <tr> <td>Câmbio</td> <td>Juros</td> </tr> <tr> <td>Preço de Commodities</td> <td>Massa Salarial (Salário Mínimo)</td> </tr> </table>	PIB	Inflação (IPCA e INPC)	Câmbio	Juros	Preço de Commodities	Massa Salarial (Salário Mínimo)	<table border="1"> <tr> <td>Passivos Contingentes</td> </tr> <tr> <td> <ul style="list-style-type: none"> • Demandas Judiciais; • Garantias; • FGE; etc </td> </tr> <tr> <td>Riscos Associados a Ativos</td> </tr> <tr> <td> <ul style="list-style-type: none"> • Dívida Ativa; • Haveres Financeiros; • Créditos do BCB; etc </td> </tr> <tr> <td>Outros</td> </tr> <tr> <td> <ul style="list-style-type: none"> • Concessões/PPPs; • Empresas Estatais; • Sistema Financeiro; • Mudanças Demográficas; • FIES; etc </td> </tr> </table>	Passivos Contingentes	<ul style="list-style-type: none"> • Demandas Judiciais; • Garantias; • FGE; etc 	Riscos Associados a Ativos	<ul style="list-style-type: none"> • Dívida Ativa; • Haveres Financeiros; • Créditos do BCB; etc 	Outros	<ul style="list-style-type: none"> • Concessões/PPPs; • Empresas Estatais; • Sistema Financeiro; • Mudanças Demográficas; • FIES; etc
PIB	Inflação (IPCA e INPC)												
Câmbio	Juros												
Preço de Commodities	Massa Salarial (Salário Mínimo)												
Passivos Contingentes													
<ul style="list-style-type: none"> • Demandas Judiciais; • Garantias; • FGE; etc 													
Riscos Associados a Ativos													
<ul style="list-style-type: none"> • Dívida Ativa; • Haveres Financeiros; • Créditos do BCB; etc 													
Outros													
<ul style="list-style-type: none"> • Concessões/PPPs; • Empresas Estatais; • Sistema Financeiro; • Mudanças Demográficas; • FIES; etc 													

Figura 4.4.1 - Categoria de riscos fiscais
Fonte: Anexo V da LDO 2020 do Governo Federal (Lei nº 13.898/2019)
Elaborado por: STN/ME

A despeito do artigo 4º, §3º, da LRF (Anexo de Riscos Fiscais na LDO) estar sendo formalmente cumprido pelo Executivo Estadual ao longo dos anos, as análises realizadas pelo Tribunal de Contas, relacionadas às prestações de contas do governador, têm identificado reiteradamente outros riscos.

Em síntese, a equipe técnica destacou os riscos e ameaças que serão sequencialmente analisados de maneira mais acurada.

II. 12.1 Riscos Macroeconômicos

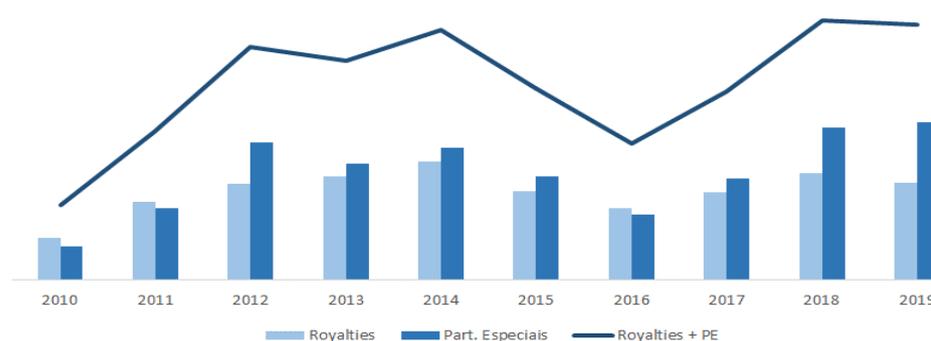
II. 12.1.1 Variação no preço do barril de petróleo

A análise técnica registra que a determinação do valor a ser transferido aos estados e municípios a título de royalties e participações especiais depende principalmente do comportamento de três variáveis¹¹²: **a produção de petróleo, o preço do barril (brent) no mercado internacional e a taxa de câmbio**. Dada a sua volatilidade, o preço do barril é a variável que mais impacta a arrecadação de participações

¹¹² Uma quarta variável é a legislação, mas que costuma ser mais permanente no tempo. Contudo, mais a frente, será explanado o risco da mudança na legislação que pode ocorrer no julgamento da ADI 4917.

governamentais na renda de petróleo no curto prazo. Para exemplificar, a arrecadação que totalizou R\$1.537.949.417,60 em 2014, caiu para R\$ 1.008.125.686,04 em 2016. Uma queda nominal de 34,5%, basicamente como resultado da queda no preço do barril *brent*.

O Gráfico a seguir evidencia a arrecadação das participações governamentais no Espírito Santo entre **2010-2020**, em valores correntes, e a influência do preço (e produção) no montante arrecadado. Observa-se que ocorreu um **crescimento até 2012**, uma **breve redução em 2013** e uma recuperação em 2014, devido à combinação de aumento na produção com o preço do barril de petróleo alto (acima de US\$ 100,00). Apesar da produção ter crescido até 2016 (quando atingiu o pico, conforme Gráfico 4.4.2 do Relatório de Contas adiante), entre 2014 e 2016, ocorreu uma queda brusca do valor arrecadado devido ao preço do barril ter despencado: ficou em torno de US\$ 60,00 no início de 2015 e de US\$ 30,00 no início de 2016. Após 2016, houve uma recuperação do preço do barril provocando um crescimento até atingir o pico da série em 2018, mesmo com a curva de produção caindo (Gráfico 4.4.2 do Relatório de Contas adiante). **Entre 2018-2019 houve queda nominal de 1,55% na arrecadação devido à redução no preço do petróleo e à permanência da redução na produção.**



Detalhamento:

Ano	Royalties	Part. Especiais	Royalties + PE
2010	297,42	235,93	533,36
2011	552,69	509,24	1.061,94
2012	680,01	974,17	1.654,18
2013	732,47	825,67	1.558,13
2014	837,62	936,94	1.774,56
2015	624,78	733,79	1.358,57
2016	508,72	461,99	970,71
2017	618,17	720,31	1.338,49
2018	757,85	1.082,73	1.840,58
2019	691,17	1.120,85	1.812,02

Gráfico 4.4.1 do Relatório 48/2020 - Participações governamentais - ES - 2010/2019 (em milhões R\$)

Fonte: ANP. Disponível em: <<http://www.anp.gov.br/royalties-e-outras-participacoes/participacoes-governamentais-consolidadas>>

Nota: em 2019 houve o recebimento de R\$ 911.578.372,69, relativo aos retroativos oriundos do Acordo do Parque das Baleias, não considerado nos dados acima por se tratar de receita não recorrente.

Vale reiterar que esta Corte apresenta, mensalmente, uma simulação de possíveis reduções na arrecadação das participações governamentais e seus impactos nos percentuais da despesa com pessoal dos Poderes e Órgãos estaduais, como forma de propiciar informações antecipadas para uma gestão fiscal sustentável.

Outro ponto que merece atenção, ainda que não se constitua propriamente um risco, mas uma ameaça, é a queda na produção de petróleo e gás observada no Espírito Santo nos últimos anos. O Gráfico a seguir expõe a evolução da produção de petróleo no Espírito Santo no período de 2009 a 2019.

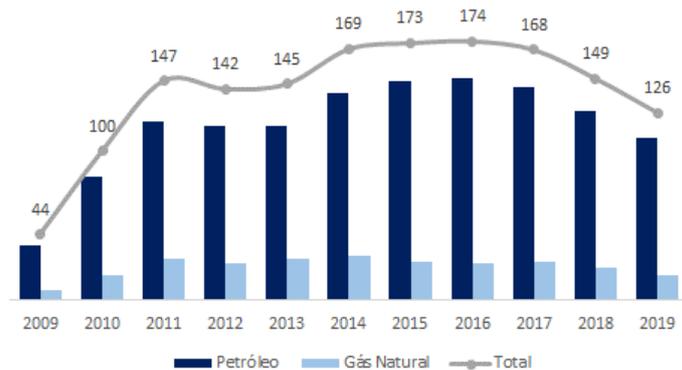


Gráfico 4.4.2 - Produção de petróleo e gás no Espírito Santo – 2009/2019 (em milhões boe)¹¹³
Fonte: ANP. Elaborado por TCEES

Após atingir o pico em 2016, a produção de petróleo e gás apresentou a terceira redução consecutiva em 2019 numa base anual, com uma queda aproximada de 15% em relação à 2018. Tal fato decorre, principalmente, da combinação entre o declínio da produção em áreas maduras e a inexistência de novos blocos com declaração de comercialidade¹¹⁴ e consequente produção. Esse segundo fator é, em parte, consequência da mudança do marco regulatório ainda em 2010, que interrompeu por alguns anos o leilão de novos blocos no pré-sal, entre outras incertezas regulatórias que só mais recentemente foram sanadas.

Desta feita, análise dos riscos inerentes às receitas de petróleo apresentada pela Equipe das Contas do Governador corrobora e reforça a importância da utilização da Receita Corrente Líquida Gerencial, conforme já debatido nos autos do TC 15509/2019 e nos presentes autos.

¹¹³ Boe, do *inglês barrel of oil equivalent* (barril equivalente de petróleo - bep), é a unidade básica usada para medir a produção do óleo e do gás. É frequentemente necessário usar milhões ou bilhões de equivalente dos barris de petróleo (mboe ou bboe) ao discutir reservas de petróleo. Os volumes da produção são medidos no boed (equivalente dos barris de petróleo um dia) ou no mboed (milhões do equivalente dos barris de petróleo um dia).

¹¹⁴ Declaração de comercialidade (*declaration of commerciality*) é a notificação feita pelo concessionário, a seu exclusivo critério, à Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), declarando a condição comercial, de uma ou mais jazidas descobertas na área de concessão, e em consequência confirmando a intenção de desenvolvê-la. Marca o fim da fase de exploração e o início da fase de desenvolvimento da produção.

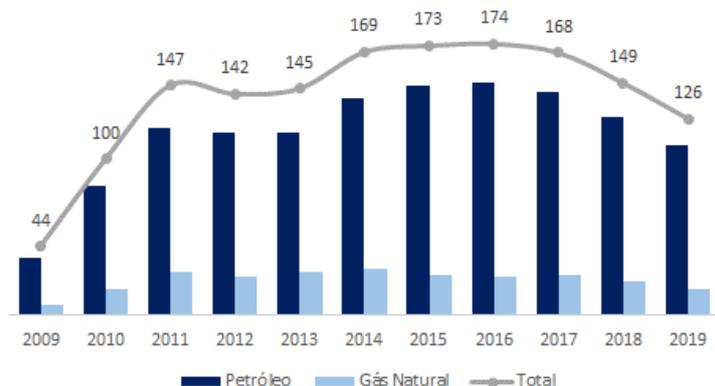


Gráfico 4.4.2 - Produção de petróleo e gás no Espírito Santo – 2009/2019 (em milhões boe) ¹¹⁵
Fonte: ANP. Elaborado por TCEES

II. 12.1.2 Preços de outras commodities (minério, celulose e café)

Os trabalhos técnicos destacaram, para além do petróleo, três outras *commodities* têm presença importante na base econômica do Espírito Santo: minério, celulose e café. Esses produtos têm seu preço regulado no mercado internacional e, a exemplo do petróleo, podem apresentar muita volatilidade em períodos maiores de tempo. Ainda que, em especial no caso do minério e celulose, sejam destinados principalmente a exportação e, portanto, não sejam grandes geradores de ICMS, **o efeito indireto na economia é expressivo.**

Isso ficou claramente demonstrado quando da paralização da Samarco em novembro de 2015. A eventual redução da produção para ajuste da oferta à demanda internacional, ou uma simples queda de receita pelo menor valor do produto exportado, reduz a renda interna (salários, bônus, participação dos trabalhadores nos resultados), o emprego, as compras de fornecedores e assim por diante, afetando a dinâmica da economia capixaba.

O Gráfico a seguir mostra o peso das commodities (petróleo, mineiro de ferro, celulose e café) a pauta exportadora do Espírito Santo no ano de 2019. Esses produtos representam próximo de 50% da pauta, com destaque para minério de ferro e petróleo.

¹¹⁵ Boe, do *inglês barrel of oil equivalent* (barril equivalente de petróleo - bep), é a unidade básica usada para medir a produção do óleo e do gás. É frequentemente necessário usar milhões ou bilhões de equivalente dos barris de petróleo (mboe ou bboe) ao discutir reservas de petróleo. Os volumes da produção são medidos no boed (equivalente dos barris de petróleo um dia) ou no mboed (milhões do equivalente dos barris de petróleo um dia).

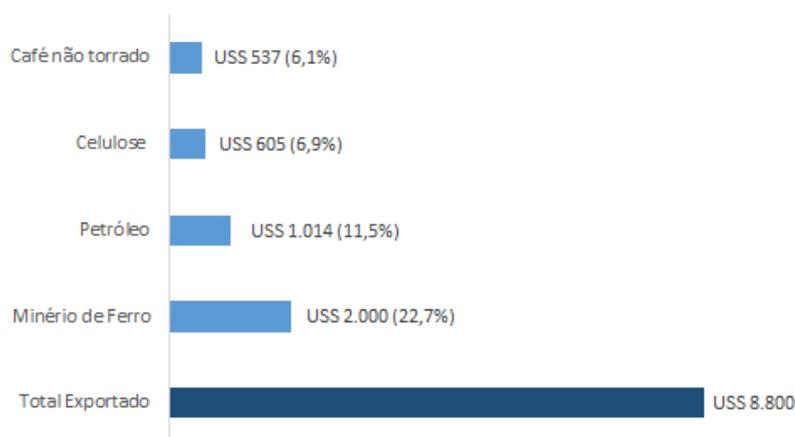


Gráfico 4.4.3 do Relatório Técnico – Participações das principais commodities na pauta exportadora capixaba – 2019 – (em milhões US\$)

Fonte: <http://comexstat.mdic.gov.br/pt/comex-vis>. Elaboração própria.

II. 12.1.3 Desempenho do PIB

O último Risco macroeconômico identificado pela equipe das Contas do Governador refere-se ao desempenho do PIB. No caso específico do Espírito Santo, o PIB estadual tem uma correlação muito forte com o desempenho do mercado internacional. A cadeia exportadora é desonerada de tributos para tornar o produto brasileiro mais competitivo no exterior, não contribuindo diretamente para a entrada de recursos no caixa do Tesouro Estadual. Porém, as vendas/compras externas movimentam a economia local.

Outros eventos que impactam o PIB estadual são ocorrências internas (secas ou alagamentos de áreas, rebeliões, etc) ou externas (rompimento da barragem em Mariana/MG) que afetam sua atividade econômica e as finanças públicas. O Gráfico a seguir esboça o desempenho do PIB nacional e estadual. **Observa-se um comportamento do PIB capixaba em paralelo ao PIB nacional, mas não totalmente aderente: o PIB capixaba apresenta desempenho ou acima ou abaixo ao desempenho do PIB nacional, resultado de uma dinâmica econômica que não depende só do mercado nacional.**

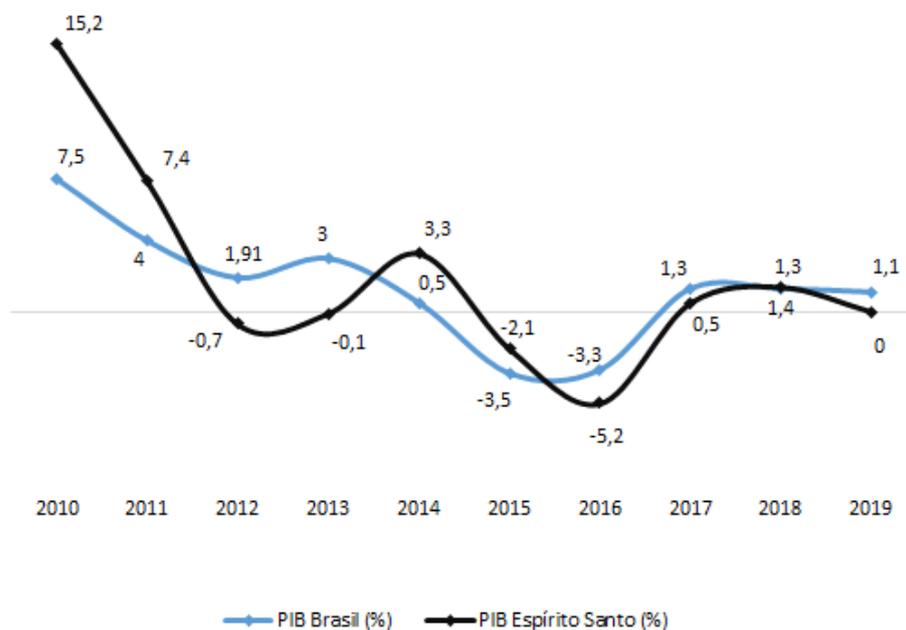


Gráfico 4.4.4 do Relatório das Contas – Comportamento do PIB brasileiro e capixaba (%) – 2010/2019
Fonte: IBGE - Contas Nacionais Anuais; Contas Nacionais Trimestrais (2018 e 2019); IJSN (Espírito Santo: 2016 a 2019 estimado)

II. 12. 2 Riscos específicos (decisões judiciais)

II. 12. 2 .1 Precatório da trimestralidade

Nos termos da análise técnica, os precatórios da trimestralidade têm origem no art. 6º da Lei Estadual 3935/1987 (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.

Com base na metodologia constante da Instrução Técnica n.º 60/2018 do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCEES) o Tribunal de Justiça aplicou para os precatórios n.ºs 200.090.000.070 e 200.020.000.077, como valor de desembolso esperado, o montante correspondente a 3% sobre o valor de ofício dos referidos precatórios.

Assim, caso se aplique o aludido percentual a todos os 30 (trinta) processos, corrigidos pelo IPCA-E e acrescidos de juros simples de 0,5% ao mês até 31.12.2019, o valor estimado para liquidação dos precatórios seria de **R\$ 549,2 milhões**, comparado a um “valor de face atualizado” de aproximadamente **R\$ 16 bilhões**, praticamente a receita arrecadada pelo Estado no exercício de 2019.

Pois bem. Atualmente, os **precatórios da trimestralidade encontram-se suspensos por decisão do Conselho Nacional de Justiça (CNJ)**, que determinou a suspensão do pagamento de todos os precatórios da trimestralidade, inclusive

aqueles que já tenham sido objeto de recálculo, até o trânsito em julgado das ações declaratórias de nulidade.

No bojo do Processo TC 8298/2019, que trata da Prestação de Contas do Governador do Estado do exercício de 2018, registrou-se que não houve o reconhecimento da provisão de precatórios da trimestralidade no passivo do BGE (valor reconhecido somente como nota explicativa). Essa situação já havia sido tratada no Processo TC 3532/2016 – Contas do Governador do exercício de 2015.

A ausência de reconhecimento contábil dos precatórios da trimestralidade e também de providências para a avaliação da probabilidade de perdas nas demandas judiciais foi objeto de recomendação no item 1.3.7 do Parecer Prévio TC 66/2019- Plenário (Processo TC 8298/2019). **O monitoramento da deliberação acima, foi realizado nos autos do TC 12819/2019, que trata da auditoria financeira do Balanço Geral do Estado (BGE) do exercício de 2019**, conforme anteriormente consignado, sendo inclusive objeto de Recomendação.

Recentemente (14/4/2020), o Plenário do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), em decisão unânime, ratificou liminar que determinou a suspensão de todos os precatórios da denominada “trimestralidade” no Espírito Santo, inclusive aqueles que tenham sido objeto de recálculo, até o trânsito em julgado das ações declaratórias de nulidade.¹¹⁶

II. 12. 2 .2 ADI 4917 (legislação dos royalties)

O corpo técnico ressalvou os riscos envolvendo a legislação dos royalties. É sabido que no ano de 2012, a Lei nº 12.734/2012 introduziu mudanças significativas na redistribuição das participações governamentais (royalties e participações especiais) aos entes federativos¹¹⁷. Inverteu-se a lógica até então vigente de pagamento de royalties e participações especiais para beneficiar os Estados e Municípios não-produtores. No entanto, o novo modelo de partilha é objeto da ADI 4917 (movida pelo Estado do RJ)¹¹⁸, ainda em curso no Supremo Tribunal Federal (STF). Por ora¹¹⁹, o **STF concedeu liminar na ADI 4917 e suspendeu os novos critérios de distribuição dos royalties do petróleo trazidos pela Lei nº 12.734/2012.**

Assim, conforme bem ponderado pela equipe técnica, caso o novo regramento para redistribuição das participações governamentais do petróleo previstos na Lei nº 12.734/2012 seja convalidado, os estados e municípios produtores podem suportar perdas elevadíssimas.

¹¹⁶ Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/plenario-ratifica-suspensao-de-pagamento-de-precatorios-no-es/>>.

¹¹⁷ A Lei nº 12.734/2012 reduziu as Participações Financeiras devidas aos Estados Produtores de Petróleo na Plataforma Continental da distribuição dos Royalties e da Participação Especial fixados pelas Lei nº 7.990/1989 (5% da produção) e Lei nº 9.478/1997 (o que exceder a 5% da produção) e Participação Especial para a compensação dos impactos da exploração e produção de Petróleo e Gás.

¹¹⁸ Outras ações com a mesma natureza, pelo reconhecimento da inconstitucionalidade do novo regramento trazido pela Lei nº 12.734/2012, foram movidas pelos Estados do Espírito Santo (ADI 4916) e de São Paulo (ADI 4920), além da ADI 4918, ajuizada pela Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro.

¹¹⁹ O julgamento da ADI 4917 pelo STF foi, inicialmente, pautado para 29 de abril de 2020, mas acabou sendo excluído do calendário (Fonte: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4379376>. Acesso em: 5 jun. 2020).

Estudo da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (Fipe)¹²⁰, encomendado pelo Governo do Estado do Espírito Santo, prevê perda total de R\$ 115,43 bilhões para os três maiores Estados produtores (RJ, SP e ES) no período de 2013-2025. Somente o ES perderia R\$ 18,46 bilhões, sendo R\$ 8,61 bilhões de atrasados relativos a 2013-2019 caso a decisão do STF retroaja, e R\$ 9,85 bilhões nos próximos seis anos (2020-2025).

Nessa esteira, a seguir demonstra-se o impacto da nova norma, caso o STF julgue-a constitucional, nas finanças públicas do Estado, **especificamente no resultado orçamentário e percentuais da despesa com pessoal do exercício de 2019.**

Tabela 4.4.3 do Relatório Técnico 48/2020- Simulação dos limites com pessoal e do resultado orçamentário frente a uma decisão desfavorável da ADI 4917 (royalties) - exercício 2019

Poder	RCL Ajustada (a)	Despesa com Pessoal (b)	Limite % Pessoal (b/a)	RCL Ajustada após perda (*) (c)	Limite % Pessoal após perda (b/c)
Executivo	15.809.748.394,20	5.745.532.619,82	36,34	15.211.079.556,05	37,77
Ales	15.809.748.394,20	158.395.190,32	1,00	15.211.079.556,05	1,04
MP	15.809.748.394,20	252.062.190,32	1,59	15.211.079.556,05	1,66
Judiciário	15.809.748.394,20	790.315.010,10	5,00	15.211.079.556,05	5,20
TCEES	15.809.748.394,20	114.435.462,69	0,72	15.211.079.556,05	0,75
Ente	15.809.748.394,20	7.279.771.910,63	46,05	15.211.079.556,05	47,86

Ente	Receita Arrecadada (I)	Despesa Empenhada (II)	Resultado Orçamentário (III = I - II)	Resultado Orçamentário após perda (*) (III - perda)
Espírito Santo	19.465.158.903,68	16.815.378.332,47	2.649.780.571,21	2.051.111.733,06

Fonte: Painel de Controle da Macrogestão Governamental do Estado. Elaborado por TCEES
(*) Valor da perda estimado: R\$ 598.668.838,15

A simulação mostra que o Tribunal de Justiça (5,20%) se aproximaria do limite de alerta (5,40%) em 2019. O resultado orçamentário do Tesouro Estadual reduziria 23%, ainda com folga (R\$ 2.051.111.733,06), considerando o montante de R\$ 911.578.372,69 relativo aos retroativos de *royalties* recebidos em 2019, oriundos do Acordo do Parque das Baleias.

II. 12. 2 .3 ADI 5691 (aporte da educação)

Outro risco apontado pela equipe das Contas do Governador refere-se ao aporte da educação.

¹²⁰ Disponível em: <
https://internet.sefaz.es.gov.br/downloads/arquivos/nupetro/estudo_fipe_impactos_economicos_lei_n_12.734_2012.pdf>

O 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. Os dispositivos da Resolução TC 238/2012 incluíram as despesas com contribuição complementar destinadas a cobrir o *déficit* do regime próprio de previdência de servidores inativos e pensionistas originários da área da educação (aporte da educação) como despesa com manutenção e desenvolvimento de ensino, e, conseqüentemente, como despesa para fins do limite mínimo constitucional de 25%.

A questão tem sido deliberada pelo Plenário do TCEES desde a apreciação das contas do governador de 2014. O Plenário tem corroborado os cálculos da área técnica, que consideram o cômputo do aporte da educação para fins do limite constitucional, pois diante da não deliberação do STF, deve prevalecer, por enquanto, a Resolução TC 238/2012, em respeito ao princípio da segurança jurídica, conforme entendimento expresso no Parecer Prévio TC 66/2017 – Plenário, relativo às contas do governador de 2016 (Processo TC 3139/2017).

O Gráfico a seguir ilustra os percentuais aplicados na educação para fins do limite mínimo constitucional de 25%, apurados no período 2001-2019, sem a inclusão do aporte da educação. Observa-se que apenas no exercício de 2010 (25,48%) o limite constitucional mínimo seria cumprido.

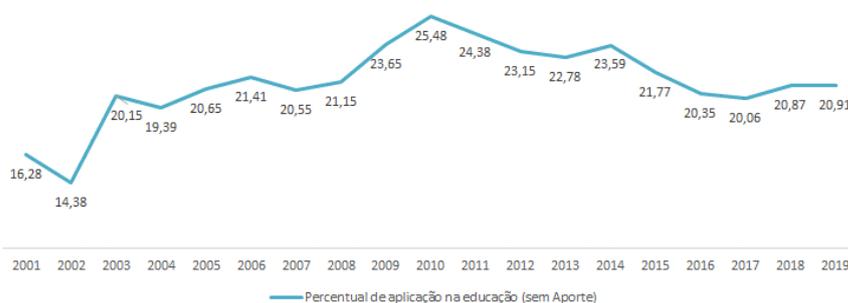


Gráfico 4.4.5 do Relatório Técnico 2020 - Percentual do mínimo constitucional da educação sem o cômputo do aporte – 2001/2019

Fonte: Relatórios Técnicos das contas do governador.

Considerando os últimos nove anos (exercícios de 2011 a 2019), o total de aporte computado na educação para fins do limite constitucional foi de R\$ 5.224.584.804,96, em valores correntes, equivalentes a R\$ 6.318.536.719,31 em valores corrigidos até 2019. Desse total, o montante de aporte necessário para se atingir o mínimo constitucional de 25% foi de R\$ 2.581.155.898,12 (49,40% do total), em valores correntes, equivalentes a R\$ 2.993.766.501,75 (47,38% do total) em valores corrigidos até 2019. Somente no exercício de 2019, o aporte computado foi R\$ 783.167.581,25, dos quais R\$ 465.058.558,05 (59,38% do total) foram necessários para se atingir o mínimo constitucional de gastos na educação.

Sobre a possível decisão na ADI 5691 pela inconstitucionalidade do artigo 21, §§ 4º e 5º, da Resolução TC 238/2012, e a conseqüente necessidade do Governo do Estado ter que alocar outros recursos públicos, que não os gastos com o aporte da educação (R\$ 465 milhões só em 2019), para cumprir o mínimo constitucional da educação (25%), o Plenário do TCEES fez as seguintes ponderações durante a apreciação das contas do governador de 2016 (Parecer Prévio TC 66/2017 –

Plenário, Processo TC 3139/2017), mediante as falas do Relator das contas do governador de 2016, Conselheiro Domingos Augusto Taufner, e do Conselheiro Sérgio Aboudib Ferreira Pinto, conforme registro em notas taquigráficas:

Conselheiro Domingos Augusto Taufner:

(...) há um detalhe de natureza econômica. O aporte de 2006 (*sic*) para educação atinge, de inativos, a quantia de 615 milhões. É um valor expressivo. Nessas contas apertadas que temos hoje, de onde o Estado tiraria isso? Teria que tirar da saúde, da segurança e de outros setores essenciais. Quer dizer, é outro problema também. Mas é claro que se tivesse, juridicamente, obrigado, teríamos que ter uma regra de transição para chegar a esse ponto; mas, sem dúvida nenhuma, é outro complicador. (g.n.)

Conselheiro Sérgio Aboudib Ferreira Pinto

(...) o relator, em brilhante voto abordou **questões estruturais que visam produzir decisões sustentáveis** indicando ser esse o único caminho a seguir. Ainda com relação a decisões sustentáveis, e esse assunto foi muito debatido, só queria dar uma informação de qual foi o conceito que o Tribunal desenvolveu em resposta ao Supremo Tribunal Federal, Ministra Rosa Werner. **Tínhamos – e temos – a certeza da legalidade da interpretação por ser esta a decisão do Congresso Nacional.** Tivemos a oportunidade, na resposta da Ministra, demonstrar isso de forma clara e absoluta. Mas, o que é mais importante observar dentro desse caminho de decisões sustentáveis são as consequências da interpretação diversa, porque se a interpretação diversa – e graças à Deus que não é – fosse a correta estaríamos a falar da necessidade de gasto de mais de quatrocentos, quinhentos milhões de reais/ano em educação, que eu, particularmente, sou fã – minha mãe era professora exigente; era muito mais fácil passar na escola do que tomando ponto com ela em casa. Mas, observem, **esse gasto não poderia ser nem contratando professor e nem aumentando salário de professor, porque estamos no limite da Lei de Responsabilidade Fiscal.** E, agora, com o brilhante voto do relator, com esse problema de Previdência. **Como é que se gasta sem poder aumentar e nem contratar? Eu lhes digo: construindo escolas que não poderão ser utilizadas por falta de professor. Aliás, isso já existe no Brasil. O Brasil tem mil unidades de pronto atendimento, chamadas UPAs que estão construídas e não podem ser utilizadas porque as prefeituras não conseguem contratar pessoal. Estaríamos construindo as UPAs da educação. E esse não é o principal problema, porque, como o orçamento – e o painel de controle indica isso, a execução orçamentária muito clara – para colocar num lugar tem que tirar de outro.** Conselheiro Taufner, onze milhões e seiscentos mil de gasto com comunicação não consegue fazer frente a esse grave problema. **Vai ter que tirar de onde tem, realmente, ou tira de hospital, e, infelizmente, essa demanda é cada vez maior, porque a população está envelhecendo, não vai poder tirar.** E, na Educação, tem crianças nascendo em menor quantidade. Só para observarmos como o mundo está andando, e lado outro, o Espírito Santo ficou em primeiro lugar nas duas últimas do Exame Nacional. **Então, nos resta a segurança pública, sistema prisional. A decisão não é mais se vamos queimar os quatrocentos milhões de reais com a Educação sem poder usar, efetivamente. Assim vamos entregar o sistema prisional para as facções criminosas, como acontece no resto do Brasil. Precisamos ter consciência das consequências de nossas decisões. Muitas vezes miramos aqui e acertamos ali.** Os números estão colocados, e sou absolutamente a favor da transparência; para mim, transparência é tudo. **À sociedade e seus representantes, discutam e decidam!** (g.n.)

Pois bem. Cumprindo o rito legal e regimental para as Contas de Governador, o Ministério Público de Contas fora instado a se manifestar nestes autos, conforme já relatado. Ocorre que, nos termos do Parecer 02154/2020 (evento 50) o douto *parquet* de Contas pugnou para que o Poder executivo Estadual promova estudos quanto aos impactos da possível decisão na Ação Direta de Inconstitucionalidade

(ADI) 5691/ES ajuizada no Supremo Tribunal Federal (STF), que analisa o disposto no artigo 21, §§ 4º e 5º, da Resolução TC 238/2012, contemplando as soluções a serem adotadas ao caso, bem como realize os registros contábeis considerando as Normas de Contabilidade aplicadas ao Setor Público, inclusive divulgando tudo em notas explicativas.

Tal posicionamento guarda pertinência com o Risco apontado pela equipe de Contas e ora apreciado. Assim, diante dos argumentos delineados pelo órgão ministerial, diligenciei a Segex, por meio do Protocolo 09947/2020-3 (evento 52) que será analisado adiante, no bojo da Política Pública da Educação Estadual.

II. 12. 2 .4 Dedução do imposto de renda retido na fonte

Em 2015, a Associação dos Magistrados do Espírito Santo (Amages), requerente, moveu uma ação na justiça capixaba em face do Estado do Espírito Santo (requerido), em decorrência da Decisão Plenária TC 3/2011 do TCEES que revogou o Parecer Consulta 18/2003 a partir de setembro de 2011. A intenção era (é) retornar o entendimento anterior do Parecer Consulta TC 18/2003. A requerente alegou que a Decisão Plenária TC 3/2011 do TCEES era maculada de nulidade.

O Parecer Consulta TC 18/2003 autorizava a exclusão dos valores relativos ao imposto de renda retido na fonte (IRRF) dos servidores públicos para fins de cálculo do montante da despesa com pessoal da LRF. Com isso, o total da despesa com pessoal para fins do limite reduzia e, por conseguinte, o percentual. Durante oito anos, os Poderes Legislativo e Judiciário, o Tribunal de Contas do Estado e o Ministério Público Estadual realizaram a prática de excluir o IRRF de seus servidores no Demonstrativo da Despesa com Pessoal. O Poder Executivo não realizava essa prática quando publicava seu Demonstrativo da Despesa com Pessoal.

O contexto em que foi movida a ação pela Amages era de extrapolação do limite legal de pessoal (6%) do Tribunal de Justiça. Com a concessão pela Juíza de Direito do pedido de antecipação dos efeitos da tutela, a Decisão Plenária TC 3/2011 teve eficácia suspensa e o Tribunal de Justiça publicou o Relatório de Gestão Fiscal do 2º quadrimestre de 2015 com o percentual de 5,74%.

Com o Agravo de Instrumento (nº 0032036-05.2015.8.08.0024) interposto pelo Estado do Espírito Santo, o Desembargador Fernando Estevam Bravin Ruy deferiu o pedido de efeito suspensivo em 5 de novembro de 2015, sustentando a eficácia da decisão agravada até ulterior pronunciamento do mérito recursal. Diante disso, em 13 de novembro de 2015, o Poder Judiciário republicou o Relatório de Gestão Fiscal do 2º quadrimestre de 2015, considerando o IRRF como despesa e evidenciando o percentual de gastos com pessoal de 6,32%, acima do limite legal da LRF.

A ação já recebeu um Acórdão do mérito no Tribunal de Justiça pela procedência do pleito da Amages. O TCEES entrou como *Amicus Curiae* nos autos e, recentemente (11/03/2019), o Estado do ES apresentou Agravo em Recurso Especial (ao STJ) e

Agravo em Recurso Extraordinário (ao STF). A Figura 4.4.2 a seguir esboça os andamentos dos autos.



Figura 4.4.2 do Relatório Técnico 48/2020 – Andamento do processo sobre a dedução do IRRF
Fonte: site dos Tribunais.
Elaboração: NMG/TCEES

Em conclusão, tem-se que possibilidade jurídica do Tribunal de Justiça capixaba vir a descontar o Imposto de Renda Retido na Fonte de seus servidores no cálculo do percentual da despesa com pessoal para fins da LRF coloca em risco não só a sua gestão fiscal responsável¹²¹, mas também a credibilidade das finanças públicas do Estado. Iria criar uma margem fictícia para aumentos salariais no presente, com consequências graves para o futuro, por se tratar de uma despesa de caráter permanente com efeitos econômicos, baseada numa argumentação meramente jurídica. A disciplina fiscal tem que ser incorporada na cultura das instituições e se tornar um legado para os contribuintes que sustentam a máquina pública.

II. 12.3 Ameaças

No que se referem às ameaças identificadas pela equipe de auditoria, destaco as conclusões:

Cômputo do aporte previdenciário na despesa com pessoal

A Instrução Normativa nº 41/2017 do TCE-ES estabeleceu uma regra de transição até 2025 e determinou a incorporação de forma progressiva do aporte de cada Poder ou órgão na sua respectiva despesa com pessoal para fins da LRF. Caso 100% do aporte da previdência fosse considerado na despesa com pessoal em

¹²¹ A gestão fiscal responsável pressupõe ação planejada e transparente, conforme artigo 1º, §1º, da LRF.

2019, o Tribunal de Justiça ultrapassaria o seu limite legal e o Ministério Público Estadual ultrapassaria o limite prudencial, estabelecidos na LRF. Assim, um esforço adicional é necessário hoje para adequar os gastos com pessoal aos parâmetros estabelecidos na LRF no futuro breve.

Gasto crescente com aporte previdenciário

O déficit financeiro, oriundo do Fundo Financeiro, será crescente até 2031, segundo projeções, colocando uma pressão crescente sobre os gastos com pessoal. A deficiência de estudos de impacto orçamentário, financeiro e atuarial frente às alterações legislativas ocorridas no âmbito da recente reforma da previdência no Brasil podem comprometer o volume dos ativos garantidores e consequentemente o equilíbrio atuarial

Gestor único da previdenciária no Estado do Espírito Santo

O gestor único da previdência no ente é mandamento constitucional e reforçado pelo Acórdão TC 1091/2019 (Processo TC 1713/2016). Recentemente, a LC Estadual 938, de 9 de janeiro de 2020, permitiu que o Poder Judiciário e o Ministério Público realizem a elaboração, o processamento e o pagamento do benefício de aposentadoria dos magistrados e membros, ficando o IPAJM responsável por fazer a conferência a posteriori dos benefícios pagos. Porém, uma das novidades trazidas pela EC 103/2019 foi a constitucionalização do Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP). Assim, ao não observar a unidade gestora única, o Estado pode não obter o Certificado de Regularidade Previdenciária, importante documento em diversas operações com a União.

Índice de cobertura do Fundo Previdenciário

O índice de cobertura representa a proporção entre o ativo do plano e as provisões matemáticas. Constatou-se que o crescimento do ativo do Fundo Previdenciário não tem acompanhado a evolução do passivo, o que pode refletir uma tendência de desaceleração de acumulação de reservas no fundo frente às suas obrigações, representando um fator de risco ao fundo.

II. 13 DO MONITORAMENTO DAS DELIBERAÇÕES ANTERIORES

Dentre as análises apresentadas no Relatório Técnico das Contas do Governador sob exame, tem-se as relativas ao resultado do monitoramento das deliberações remanescentes das **contas do governador de 2017** (Parecer Prévio TC 52/2018 – Plenário, Processo TC 4021/2018), bem como das deliberações do Parecer Prévio TC 66/2019 – Plenário (Processo TC 8298/2019), relativo às **contas do governador do exercício de 2018**. Os trabalhos técnicos basearam-se no seguinte:

- Relatório de Monitoramento 25/2020, constante nos autos do TC 806/2020, que analisou as deliberações relativas à gestão previdenciária.

- Relatório de Auditoria Financeira 7/2020, constante nos autos do TC 12819/2019, que analisou as deliberações relativas às demonstrações contábeis consolidadas.
- Site do Governo do Estado.

Em linha com os trabalhos da equipe técnica, encampo as conclusões e propostas de encaminhamento para:

- 1. Deixar para um momento posterior o monitoramento** das seguintes deliberações constantes do Parecer Prévio TC 52/2018 – Plenário (Contas de 2017): **1.2.3 (monitorar no exercício 2020) e 1.2.4 (após a apreciação pelo Plenário dos autos do TC 1304/2019).**
 - 2. Considerar cumpridas**, nos termos da Resolução TC 278, de 4 de novembro de 2014, as deliberações seguintes, constantes do Parecer Prévio TC 66/2019 – Plenário (Contas 2018), possibilitando a finalização do monitoramento: **1.2, 1.3.7.1 e 1.3.12, promovendo-se as devidas certificações.**
- **Considerar não monitorável** a deliberação 1.3.13¹²² do Parecer Prévio TC 66/2019 – Plenário (contas de 2018), nos termos do artigo 2º¹²³, §1º, da Resolução TC nº 278, de 4 de novembro de 2014, em convergência com as razões expostas no Relatório Técnico 48/2020
 - **Considerar finalizadas** as deliberações seguintes, constantes do Parecer Prévio TC 66/2019 – Plenário (Processo TC 8298/2019), apesar de não cumpridas, por serem recomendações que não obrigam o gestor e por terem gerado novos encaminhamentos: 1.3.1, 1.3.2, 1.3.3, 1.3.4, 1.3.5, 1.3.6, 1.3.7.2, 1.3.8, 1.3.9, 1.3.10 e 1.3.11.

¹²² Deliberação: Parecer Prévio TC 66/2019:

1.3. Recomendar (...)

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).

¹²³ Art. 2º Denomina-se monitoramento a ação de verificação do cumprimento de determinações e recomendações expedidas pelo TCEES e dos resultados delas advindos.

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

Em relação aos novos encaminhamentos relativos às matérias previdenciárias, acolho, de igual modo, a proposta para a expedição das **DETERMINAÇÕES e RECOMENDAÇÕES**, excluindo-se apenas aquelas que já foram contempladas nos autos do TC 805/2020, com vistas a evitar *bis in idem*.

II. 14 DA POLÍTICA PÚBLICA DA EDUCAÇÃO ESTADUAL

A análise do resultado da atuação governamental no âmbito da Política Pública Educacional Estadual realizada nestes autos adota como subsídio duas ações fiscalizatórias desenvolvidas na modalidade Levantamento, em conformidade ao Plano Anual de Fiscalização 2019 do TCEES.

A primeira fiscalização, autuada sob o nº **TC 10117/2019**, fora realizada pelo então Núcleo de Controle Externo de Macroavaliação Governamental (NMG) e teve enfoque na **gestão fiscal**. O objetivo foi mapear gerencialmente o orçamento da Educação do Poder Executivo Estadual, com fito nas fontes de financiamento (receitas) e aplicação de recursos (despesas)¹²⁴.

A segunda – **Processo TC 3330/2019** -, já no escopo das políticas sociais, foi realizado pela então Secretaria de Controle Externo de Educação e Segurança Pública (SecexSES), e teve como objetivo principal conhecer [...] **o planejamento a médio prazo da oferta de vagas nas redes municipais e estadual de ensino frente à demanda, em todas as etapas de ensino (Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio), bem como a coordenação de informações entre os municípios e o estado para tal planejamento**.

II.14.1 Do Instrumento Fiscalizatório Levantamento

Inicialmente importa destacar que Levantamento é um instrumento de fiscalização previsto no art. 51¹²⁵, III da Lei Complementar nº 621/2012 (Lei Orgânica deste Tribunal) e disciplinado pela Resolução TC nº 279/2014, utilizado para conhecer a organização e o funcionamento dos jurisdicionados desta Corte de Contas, dos sistemas, programas, projetos e atividades governamentais, no que se refere aos aspectos contábeis, financeiros, orçamentários, operacionais e patrimoniais; bem como identificar ações, fatos ou atos a serem fiscalizados; avaliar a viabilidade da realização de fiscalizações e subsidiar o planejamento de fiscalização a ser realizada pelas unidades técnicas, bem como a formação de cadastro dos órgãos e entidades jurisdicionados.

¹²⁴ Vale registrar a fiscalização realizada pelo Tribunal de Contas da União, também na modalidade “levantamento”, com o objetivo de conhecer a estrutura de Financiamento da Educação no Brasil e direcionar a atuação da SecexEducação com base em critérios de materialidade, relevância e risco (Processo TC 027.502/2018 - Acórdão nº 1656/2019 – TCU – Plenário).

¹²⁵ Art. 51. Constituem instrumentos de fiscalização:

(...)

III - levantamentos;

Nos termos da referida Resolução, o Levantamento não tem como finalidade constatar impropriedades ou irregularidades. Entretanto, se durante a realização do trabalho, tais constatações ocorrerem, o fato deve ser comunicado ao titular da unidade técnica, que avaliará a conveniência e a oportunidade de aprofundar os exames acerca das impropriedades ou irregularidades durante o levantamento ou proporá a realização de outra ação de controle com vistas a concluir a análise dos fatos identificados.

Ainda nas **considerações preambulares**, oportuno registrar que as análises dos resultados alcançados por meio das Fiscalizações que subsidiam a aferição da atuação governamental do Estado do Espírito Santo, para além de instrumentalizar a análise desta Prestação de Contas do Governador, esses trabalhos dos Levantamentos vão ao encontro do preconizado nas metas para o **Objetivo 4 – Educação de Qualidade**, qual seja: *assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todas e todos*.

É notório que esta Corte de Contas vem aprimorando e aperfeiçoando suas análises e atuação. Inaugurada no âmbito das Contas de Governador, a avaliação de resultado da execução das políticas públicas implementadas pelo Executivo Estadual tornou-se um caminho sem volta.

Desta forma, os trabalhos realizados por esta casa de Contas encontram-se em convergência com o preconizado na **Declaração de Moscou** - aprovada no XXIII Congresso da Organização Internacional de Entidades de Fiscalização Superiores (EFS) - em que reconhece a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável e a resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas A/RES/69/228 “Promoção e Fomento da eficiência, *accountability*, a eficácia e a transparência da administração pública mediante o fortalecimento das Entidades de Fiscalização Superiores”.

Cabe lembrar que, naquela oportunidade, as EFS reafirmaram o compromisso de contribuir de forma significativa, por meio de auditorias independentes, com a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável conforme estabelecido na Declaração de Abu Dhabi.

O **ODS 4**¹²⁶ contempla todos os níveis de educação e tem como fundamental a promoção de uma educação inclusiva, igualitária e baseada nos princípios de direitos humanos e desenvolvimento sustentável. A promoção da capacitação e empoderamento dos indivíduos é o centro deste objetivo, que visa ampliar as oportunidades das pessoas mais vulneráveis no caminho do desenvolvimento.

A seguir as metas do Objetivo 4 – Educação de Qualidade:

4.1 Até 2030, garantir que todas as meninas e meninos completem o ensino primário e secundário livre, equitativo e de qualidade, que conduza a resultados de aprendizagem relevantes e eficazes;

¹²⁶ ODS 4 - Educação de Qualidade;

4.2 Até 2030, garantir que todos as meninas e meninos tenham acesso a um desenvolvimento de qualidade na primeira infância, cuidados e educação pré-escolar, de modo que eles estejam prontos para o ensino primário;

4.3 Até 2030, assegurar a igualdade de acesso para todos os homens e mulheres à educação técnica, profissional e superior de qualidade, a preços acessíveis, incluindo universidade;

4.4 Até 2030, aumentar substancialmente o número de jovens e adultos que tenham habilidades relevantes, inclusive competências técnicas e profissionais, para emprego, trabalho decente e empreendedorismo;

4.5 Até 2030, eliminar as disparidades de gênero na educação e garantir a igualdade de acesso a todos os níveis de educação e formação profissional para os mais vulneráveis, incluindo as pessoas com deficiência, povos indígenas e as crianças em situação de vulnerabilidade;

4.6 Até 2030, garantir que todos os jovens e uma substancial proporção dos adultos, homens e mulheres estejam alfabetizados e tenham adquirido o conhecimento básico de matemática;

4.7 Até 2030, garantir que todos os alunos adquiram conhecimentos e habilidades necessárias para promover o desenvolvimento sustentável, inclusive, entre outros, por meio da educação para o desenvolvimento sustentável e estilos de vida sustentáveis, direitos humanos, igualdade de gênero, promoção de uma cultura de paz e não violência, cidadania global e valorização da diversidade cultural e da contribuição da cultura para o desenvolvimento sustentável;

4.a Construir e melhorar instalações físicas para educação, apropriadas para crianças e sensíveis às deficiências e ao gênero, e que proporcionem ambientes de aprendizagem seguros e não violentos, inclusivos e eficazes para todos;

4.b Até 2020, substancialmente ampliar globalmente o número de bolsas de estudo para os países em desenvolvimento, em particular os países menos desenvolvidos, pequenos Estados insulares em desenvolvimento e os países africanos, para o ensino superior, incluindo programas de formação profissional, de tecnologia da informação e da comunicação, técnicos, de engenharia e programas científicos em países desenvolvidos e outros países em desenvolvimento;

4.c Até 2030, substancialmente aumentar o contingente de professores qualificados, inclusive por meio da cooperação internacional para a formação de professores, nos países em desenvolvimento, especialmente os países menos desenvolvidos e pequenos Estados insulares em desenvolvimento.

Diante deste cenário, releva registrar a importância do primoroso trabalho desenvolvido pela então SecexSES. Uma fiscalização pioneira, inovadora e paradigmática, que dá luz aos novos caminhos a serem trilhados por toda Corte.

Tecidas tais considerações, passo à uma análise sistêmica da atuação da Política Pública Educacional.

II.14.2 Panorama geral e normativos legais que regem a Política Pública da Educação

Inicialmente, importante consignar que o Direito à Educação se encontra inserido no rol dos direitos sociais, conforme preceitua o art. 6º da Carta Constitucional. O que significa, dizer que é parte essencial daquilo que o Estado deve garantir a seus indivíduos.

A fim de concretizar o direito fundamental à educação, o art. 205 da Constituição Federal (CF) estabelece que “a educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”.

Portanto, tem-se que a educação é um direito constitucionalmente assegurado a todos, inerente à dignidade da pessoa humana, bem maior do homem e por essa razão o Estado tem o dever de prover condições indispensáveis ao seu pleno exercício.

Pois bem. Partindo dessa premissa, o legislador constituinte disciplinou que a Educação Brasileira deve ser organizada em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, nos termos do o art. 211 da Carta Constitucional.

Assim, cabe à União organizar o sistema federal de ensino e exercer função redistributiva e supletiva, na busca de equalização de oportunidades e padrão mínimo de qualidade de ensino, mediante assistência técnica e financeira aos demais entes da federação. Na divisão **de competências quanto a oferta de ensino de cada unidade federativa**, o constituinte delegou aos Municípios a responsabilidade, prioritariamente, **pela Educação Infantil e Ensino Fundamental e aos Estados e o Distrito Federal, pelo Ensino Fundamental e Médio.**

Nesse sentido, seja por interpretação do artigo 205 da CF, que aponta para a necessidade de se trabalhar de forma colaborativa com a sociedade na oferta da educação – dever do estado e da família, – seja por força do art. 211, tem-se no regime colaborativo uma premissa para a oferta dos serviços educacionais.

No âmbito infraconstitucional, em consonância com a Carta Magna, a Lei Federal nº 9.394/1996 que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional (LDB), também estabelece o regime de colaboração como instrumento a ser utilizado na organização dos sistemas educacionais dos entes federados.

O art. 8º da LDB preceitua que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em **regime de colaboração**, os respectivos sistemas de ensino. Seus parágrafos 1º e 2º, prevê que cabe a União a coordenação da política nacional de educação e aos sistemas de ensino a liberdade de organização nos

termos da LDB. Já os artigos 9º, 10 e 11 definem a incumbência de cada ente da federação no campo educacional.

Nessa mesma linha também se coloca o **Plano Nacional de Educação (PNE) - Lei Federal nº 13.005/2014** -, artigo 7º, ao ressaltar a importância de promover o **regime de colaboração como estratégia para o alcance das metas educacionais até 2024**.

Para além das disposições legais, buscando conceituações para melhor compreender o regime de colaboração, verifico que a legislação guarda certa imprecisão. A Constituição apresenta a expressão “normas de cooperação”, no parágrafo único do artigo 23; “regime de colaboração”, quando trata da organização dos sistemas de ensino (art. 211) e ainda; “formas de colaboração”, no artigo 211, § 4º. Todavia, em que pese tais “impropriedades” técnicas, fato é que o **legislador estabeleceu na colaboração a forma de planejar e organizar o sistema educacional brasileiro**.

Nesse contexto, o termo regime de colaboração pode ser entendido como a terminologia utilizada para o trabalho articulado, coordenado e institucionalizado entre entes federados (União, estados, Distrito Federal e municípios) para garantir o direito à Educação Básica. Com ele, as esferas de governo têm responsabilidade conjunta pelos estudantes daquele território e não apenas por redes ou sistemas educacionais específicos. Dessa forma, na colaboração federativa, as **tomadas de decisões são conjuntas** entre os entes com competências concorrentes e comuns, os quais definem atribuições e exercícios relativos às competências.

II. 14.3 Visão Geral da Educação Básica: etapas e modalidades de ensino

A **educação básica no Brasil**, nos termos do inciso I do art. 208 da Constituição Federal¹²⁷, se refere à **escolaridade obrigatória para crianças e adolescentes de 4 a 17 anos**. Assim, o Poder Público é obrigado a oferecer à totalidade das crianças e adolescentes entre 4 e 17 anos ensino **gratuito**, da Pré-Escola ao Ensino Médio. A creche, apesar de não pertencer às etapas de ensino compreendidas na Educação Básica, também é de obrigatoriedade para o Poder Público, devendo atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de zero a 3 anos até 2024, segundo a Lei Federal nº 13.005/2014, que instituiu o Plano Nacional de Educação para o período de 2014 a 2024.

A garantia pelo Poder Público da Educação traz, no entanto, grandes desafios, quantitativos e qualitativos para as três esferas federativas. **Quantitativos**, em relação ao **aumento da oferta** correspondente à demanda efetiva e potencial, especialmente nas etapas de ensino ainda sem suficiente cobertura. **Qualitativos**, em relação à garantia de acesso, de alfabetização na idade certa, de permanência e de sucesso escolar com efetiva aprendizagem; e à eliminação da distorção idade-série, da retenção, da evasão e do abandono, ou seja, de alcançar qualidade social.

¹²⁷ Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria

A Educação Básica, consoante dispõe a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB – Lei Federal nº 9.394/96), é estruturada por etapas e modalidades de ensino, englobando a **Educação Infantil, o Ensino Fundamental obrigatório de nove anos e o Ensino Médio**, conforme se denota:

1) Educação Infantil: compreende 2 fases – Creche e Pré-Escola e constitui a etapa inicial da Educação Básica.

A **Creche** é a fase destinada a atender crianças de **zero a 3 anos**. Por sua vez, a **Pré-Escola** está incluída na faixa da obrigatoriedade e do atendimento público gratuito, devendo atender a universalidade das crianças de **4 a 5 anos**.

A **Pré-Escola** representa um dos maiores desafios à implementação da Educação Básica, sobretudo para os Municípios, prioritariamente responsáveis por esta fase da Educação Infantil. Assim como a da Creche, a qual, embora não incluída na obrigatoriedade, é amplamente demandada e de igual incumbência municipal mediante oferta gratuita.

A Educação Infantil mantido pelos municípios deve contar com a cooperação técnica e financeira da União e do respectivo estado.

2) Ensino Fundamental: divide-se em **Anos Iniciais**, consistindo no **1º ao 5º ano do Ensino Fundamental**, voltada a **crianças de 6 a 10 anos**, e em **Anos Finais**, que compreende o **6º ao 9º ano do Ensino Fundamental**, voltado a pré-adolescentes de **11 a 14 anos**.

Esta etapa da Educação Básica é de incumbência prioritária dos municípios, com corresponsabilidade dos estados, aos quais cabe assegurar sua oferta. O desafio de inclusão de crianças nesta etapa de ensino é o que melhor vem sendo vencido, considerando o alto percentual de matriculados, em todo o país, restando os desafios de manter aberto o acesso com oferta correspondente à demanda efetiva e potencial e de alcançar a almejada qualidade social.

A qualidade que promove o fluxo escolar regular nesta etapa, sem interrupções no percurso dos estudantes, é que virá a propiciar que adolescentes com 17 anos de idade, da faixa obrigatória de escolarização, estejam concluindo a etapa seguinte, o Ensino Médio. Esta qualidade social supõe, igualmente, a garantia do acesso de jovens e adultos que a ele não tiveram acesso na idade considerada adequada.

Assim como a Educação Infantil, o Ensino Fundamental mantido pelos Municípios também deve contar com a cooperação técnica e financeira da União e dos respectivos estados.

3) Ensino Médio: voltada a adolescentes de 15 a 17 anos, configura a etapa final e de consolidação da Educação Básica. É de incumbência prioritária dos estados, cabendo-lhes assegurar sua oferta a todos que o demandarem.

Para melhor ilustrar os níveis e modalidades de educação e ensino no Brasil, abaixo colaciono o Diagrama elaborado pela equipe técnica das Contas do Governador:

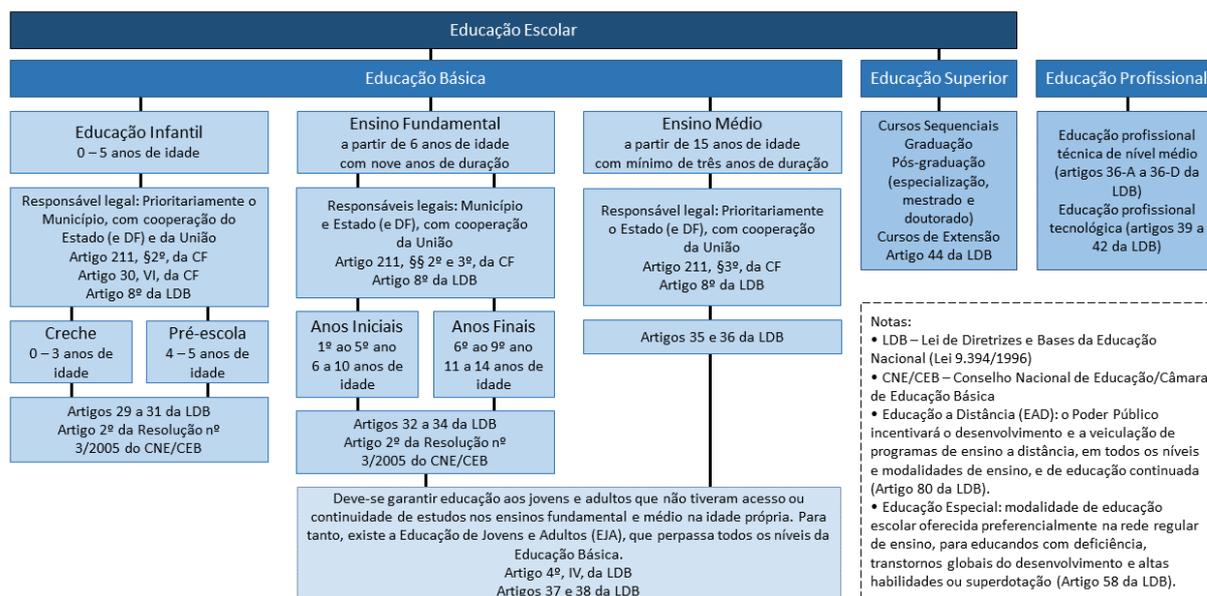


Figura 4.1.1 do **Relatório Técnico 48/2020** - Níveis e modalidades de educação e ensino no Brasil
Fonte: CRFB e LDB. Elaboração própria.

II.14.4 Diretrizes, metas e estratégias que devem reger as iniciativas na área de educação

Conforme já aludido, em 2014 foi aprovado, pela Lei Federal nº 13.005/2014, o **Plano Nacional de Educação (PNE)** para o período de **2014 a 2024**, que estipula diretrizes, metas e estratégias que devem reger as iniciativas na área de educação. Em linhas gerais, o Plano busca direcionar esforços e investimentos para a melhoria da qualidade da educação no país, ao estabelecer 20 metas a serem atingidas em sua vigência.

Em atenção ao art. 8º do PNE, na esfera estadual, foi aprovado o **Plano Estadual de Educação do Espírito Santo (PEE/ES)**, pela **Lei Estadual 10.382/2015** que, em seu art. 3º e Anexo Único, estabelece 20 metas e respectivas estratégias de atuação a serem atingidas na Educação no período de **2015 a 2025**, enumeradas a seguir:

- ✓ **META 1 – Universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola** para as crianças de 4 a 5 anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% das crianças de até 3 anos até o final da vigência do PEE.
- ✓ **META 2 – Universalizar o ensino fundamental de 9 (nove) anos** para toda a população de 6 a 14 anos e garantir que, pelo menos, 95% dos estudantes concluam essa etapa na idade recomendada, até o último ano de vigência

do

PEE.

- ✓ **META 3 – Universalizar**, até 2016, o **atendimento escolar** para toda a **população de 15 a 17 anos** e elevar, até o final do período de vigência do PEE, a taxa líquida de matrículas no ensino médio para 85%.
- ✓ **META 4 – Universalizar**, para a **população de 4 a 17 anos com deficiência**, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, o **acesso à educação básica e ao atendimento educacional especializado**, preferencialmente na rede regular de ensino, com a garantia de sistema educacional inclusivo, de salas e recursos multifuncionais, classes, escolas ou serviços especializados públicos ou conveniados.
- ✓ **META 5 – Alfabetizar todas as crianças**, no máximo, **até o final do 3º ano do ensino fundamental**.
- ✓ **META 6 – Oferecer educação integral e de tempo integral em, no mínimo, 50% das escolas públicas**, tanto as do campo quanto as da cidade, de forma a atender, pelo menos, 25% dos estudantes da educação básica.
- ✓ **META 7 – Fomentar a qualidade da educação básica**, do campo e da cidade, em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de modo a atingir as médias nacionais para o IDEB (anos iniciais e finais do ensino fundamental e ensino médio).
- ✓ **META 8 – Elevar a escolaridade média das populações do campo**, da região de menor escolaridade no Estado e **dos 25% mais pobres, e igualar a escolaridade média entre negros e não negros declarados à Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE**, de modo a alcançar, no mínimo, 12 anos de estudo no último ano de vigência deste plano, preferencialmente para a população de 18 a 29 anos.

- ✓ **META 9 – Elevar a taxa de alfabetização da população com 15 anos ou mais para 93,5% até 2015 e, até o final da vigência do PEE, superar o analfabetismo absoluto e reduzir em 50% a taxa de analfabetismo funcional, assegurando a continuidade da escolarização básica.**
- ✓ **META 10 – Oferecer, no mínimo, 25% das matrículas de educação de jovens e adultos, tanto do campo quanto da cidade, no ensino fundamental e médio, na forma integrada à educação profissional.**
- ✓ **META 11 – Ampliar as matrículas da educação profissional técnica de nível médio, no campo e na cidade, assegurando a qualidade da oferta e pelo menos 50% da expansão no segmento público.**
- ✓ **META 12 – Elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% e a taxa líquida para 33% da população de 18 a 24 anos, assegurada a qualidade da oferta e a expansão para, pelo menos, 40% das novas matrículas, no segmento público.**
- ✓ **META 13 – Elevar a qualidade da educação superior e ampliar a proporção de mestres e doutores do corpo docente em efetivo exercício no conjunto do sistema de educação superior para 75%, sendo, do total, no mínimo, 35% doutores.**
- ✓ **META 14 – Elevar, gradualmente, o número de matrículas na pós-graduação *stricto sensu*, de modo a atingir a titulação anual de 1.000 mestres e 150 doutores.**
- ✓ **META 15 – Garantir, em regime de colaboração entre a União, Estado e os municípios, no prazo de 1 ano de vigência do PEE, política nacional de formação dos profissionais da educação de que tratam os incisos I, II e III do *caput* do art. 61 da Lei 9.394/1996, assegurado que todos os professores e as professoras da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam.**

- ✓ **META 16 – Formar, em nível de pós-graduação, 90% dos professores da educação básica**, até o último ano de vigência do PEE, e garantir a todos os profissionais da educação básica formação continuada em sua área de atuação, considerando as necessidades, demandas e contextualização dos sistemas de ensino.
- ✓ **META 17 – Valorizar os profissionais do magistério das redes públicas** de educação básica de forma a equiparar seu rendimento médio ao dos demais profissionais com escolaridade equivalente, até o final do quinto ano de vigência do PEE.
- ✓ **META 18 – Assegurar, no prazo de 2 anos, a existência de planos de carreira** para os profissionais da educação básica e superior pública de todos os sistemas de ensino e, para o plano de carreira dos profissionais da educação básica pública, tomar como referência o piso salarial nacional profissional, definido em Lei Federal, nos termos do inciso VII do art. 206 da Constituição Federal.
- ✓ **META 19 – Assegurar condições, no prazo de 2 anos, para a efetivação da gestão democrática da educação**, associada a critérios técnicos e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto.
- ✓ **META 20 – Ampliar o investimento público em educação pública** de forma a atingir, com o apoio da União, no mínimo, o patamar de 7% do Produto Interno Bruto – PIB Estadual no 5º ano de vigência da Lei Estadual 10.381/2015 e, no mínimo, o equivalente a 10% do PIB ao final do decênio.

Posteriormente, em 2017 o Governo do Estado editou a Lei Estadual nº 10.631, de 28 de março de 2017, instituindo o **Pacto pela Aprendizagem no Espírito Santo (PAES)**, com o objetivo de viabilizar e **fomentar o regime de colaboração entre a rede estadual e as redes municipais de ensino, mediante diálogo e ações conjuntas voltadas ao fortalecimento da aprendizagem e à melhoria de indicadores educacionais** no Espírito Santo, desde a educação infantil até as séries finais do ensino fundamental.

Segundo dados até 2018¹²⁸, constantes do *site* da Sedu, o Pacto possui 3 eixos de trabalho: Apoio à Gestão, Fortalecimento da Aprendizagem, e Planejamento e Suporte. Em 31 de outubro de 2019, o Governador do Estado assinou a repactuação do Pacto pela Aprendizagem do Espírito Santo com os 78 municípios do Estado¹²⁹.

II.14.5 Revisão de pesquisas na área da educação

Antes de se passar à análise concreta dos resultados dos instrumentos fiscalizatórios que compõem os presentes autos, entendo oportuno dispor sobre o trabalho relativo à Revisão de pesquisas na área da educação realizado pela equipe das Contas do Governador, nos termos doravante colacionado.

As ações governamentais na área da educação são reconhecidas como de fundamental interesse para o progresso econômico e social da nação. Glewwe e Jacoby (2004) *apud* Ferreira (2019) destacam que crescimento econômico e acumulação de capital humano se reforçam mutuamente, ou seja, educação leva a crescimento econômico que por sua vez leva a maior necessidade de educação. Portanto, há crescimento de riqueza para as gerações subseqüentes por meio da educação.

Contudo, **apesar dos avanços da implementação de programas governamentais voltados para a melhoria da educação nos últimos anos, as avaliações de impacto desses programas em relação à qualidade do ensino, mais especificamente sobre o desempenho dos alunos, não avançaram na mesma medida (Xerxenevsky, 2012, *apud* Mattiello, 2019).** Há um movimento mundial que busca, por meio de estudos empíricos, abranger elementos relacionados à gestão, à qualidade e ao desempenho escolar, com o intuito de colaborar para a criação de escolas mais eficazes (Américo & Lacruz, 2017, *apud* Mattiello, 2019).

O ato de medir a qualidade da gestão pública é um movimento que vem ocorrendo de forma mais consistente nas últimas três décadas em diversos países (Pacheco, 2009, *apud* Alcure Neto, 2019). Essa mensuração de desempenho, em especial no setor público, tem o potencial de contribuir com o alcance de metas e resultados estabelecidos pela Administração Pública, permitindo melhor transparência de custos, efetividade das ações adotadas e motivação dos colaboradores, funcionando como um dos pilares para o movimento da Nova Governança Pública (Goldsmith & Eggers, 2006, *apud* Alcure Neto, 2019).

¹²⁸ Disponível em: <<https://sedu.es.gov.br/paes>>. Acesso em: 04 nov. 2019.

¹²⁹ Disponível em: <<http://vilavelha.es.gov.br/noticias/2019/11/prefeito-assina-pacto-pela-aprendizagem-do-espírito-santo-27461>>. Acesso em: 04 nov. 2019.

Os resultados de pesquisas devem contribuir para as ações governamentais, dentro do contexto de políticas públicas baseadas em evidências. **As pesquisas apontam que o volume de recursos direcionado à área educacional não define, por si só, o sucesso de uma política pública educacional. Outros fatores, tais como, a administração do orçamento (planejamento e gestão eficiente dos recursos) e os estímulos dados aos estudantes e aos educadores, contribuem para a melhoria do resultado da política pública.**

Wößmann (2003) *apud* Mattiello (2019), ao pesquisar os efeitos do histórico familiar e de recursos financeiros e escolares sobre o desempenho de estudantes de 39 países, constatou que as **diferenças entre os resultados apresentados pelos alunos não se referiam a diferenças de recursos, mas sim a distinções entre as instituições e entre o histórico familiar dos alunos.** Constatou ainda que, em geral, **não há uma relação consistente entre o desempenho dos alunos e os recursos da escola**, principalmente quando são levadas em consideração variáveis relacionadas aos insumos familiares. Segundo o autor, políticas fortemente apoiadas em recursos financeiros como indutores da melhoria do desempenho educacional não se mostram suficientes, assim, os resultados fortalecem a mudança de foco da política para outros caminhos.

Caetano, Ávila e Tavares (2017) *apud* Alcure Neto (2019) revelaram que **o investimento financeiro, por si só, não tem o potencial de melhorar a qualidade da educação e, portanto, infraestrutura escolar não define a elevação do aprendizado escolar dos alunos.** Monteiro (2015) *apud* Alcure Neto (2019) demonstrou que instituições educacionais que receberam maiores recursos financeiros não apresentaram, necessariamente, melhores resultados acadêmicos se comparado às instituições que receberam menos recursos.

Ainda consoante o Relatório Técnico das Contas do Governador, para Murname e Ganimiam (2014) *apud* Dadalto (2019), **uma quantidade maior ou melhor de recursos não melhora o desempenho dos alunos.** As políticas mais populares em educação tem sido a disponibilização de recursos adicionais para as escolas (material didático, computadores e softwares, turmas menores ou mais tempo de instrução). **Essa estratégia não aumenta o desempenho dos alunos de forma consistente porque, com poucas exceções, não produzem melhoras na instrução dos professores e, conseqüentemente, não aprimora as experiências diárias das crianças na escola.** Ainda segundo os autores, incentivos concedidos aos professores aumentam seus esforços e melhoram o desempenho de alunos em ambientes de desempenho muito baixo, mas professores pouco qualificados precisam de orientação específica para alcançar níveis de instrução minimamente aceitáveis.

Greenwald, Hedges e Laine (1996) *apud* Scopel (2019) apontam que a *performance* dos alunos enunciou significativa relação com o montante investido em educação, demonstrando que a associação observada é de extrema relevância no âmbito educativo. Entretanto, não requer ênfase apenas a quantia de gastos em educação, mas também é relevante destacar como o orçamento é administrado e quais são os estímulos gerados aos estudantes e aos educadores.

O fato é que o processo de tornar as escolas mais eficazes vai além dos investimentos financeiros. É uma tarefa complexa, que envolve outros fatores relacionados ao contexto escolar, como liderança, gestão eficiente dos recursos e construção de modelos e técnicas de ensino diferenciadas, capazes de impulsionar a aquisição de conhecimento pelos alunos (Levačić & Vignoles, 2002, *apud* Mattiello, 2019).

Estudos relacionados a *qualidade do gasto público* (melhores resultados associados a um determinado nível de gasto) ainda são escassos (Zoghbi et al., 2011, *apud* Dadalto, 2019). A importância de quantificar a eficiência dos gastos públicos diz respeito à geração de subsídio para a tomada de decisão no governo, além disso, é necessária para dar transparência aos cidadãos (Zoghbi et al., 2011, *apud* Dadalto, 2019).

Estudos comparativos entre os resultados dos gastos públicos com educação nos países membros da CEPAL e da OCDE mostram que (Dadalto, 2019): gastos em grandes governos poderiam ser menores para atingir a mesma performance dos países com setor público pequeno (Afonso et al., 2005); os municípios mais eficientes foram os com piores condições de partida e pouco gasto por aluno matriculado (Wilbert & D'Abreu, 2013); municípios em regiões de maior desenvolvimento e com maior custo por aluno mostraram-se menos eficientes (Schuster & Zonatto, 2017); regiões Norte e Nordeste foram as que melhor aplicaram os recursos que tinham disponíveis (Lourenço et al. 2017); colégios que apresentaram maiores gastos não necessariamente apresentaram-se eficientes (Silva Filho et al. 2016) e evidências mostraram fraca correlação entre o aumento de recursos e o desempenho dos alunos (Souza et al. 2015; Sutherland et al. 2007).

Behrman et al. (2014) *apud* Ferreira (2019) estudaram o caso do Chile e concluíram que o gasto com pessoal na área de educação pode ter impacto na qualidade da educação em cenário onde este aumento salarial tenha relação com o desempenho dos professores, sendo necessário que se obedçam a padrões mínimos de exigência na contratação dos profissionais do magistério.

No Brasil, em comparação ao cenário mundial, mostra-se relevante estudar o tema políticas públicas educacionais, em especial, sob o aspecto da efetividade do aprendizado em face dos dados apresentados pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). O programa de Avaliação Internacional do Aluno (PISA) aplicado pela referida organização, o qual examina o conhecimento adquirido pelos alunos até 15 anos de idade, revelou que, dentre os países pesquisados, o Brasil ocupa a penúltima posição no ranking de desempenho dos alunos, ficando à frente apenas da África do Sul, mas atrás de países da América Latina, tais como México e Chile (OCDE, 2015, *apud* Alcure Neto, 2019).

Diniz (2012) *apud* Ferreira (2019) defende que não necessariamente se obterá melhor resultado em educação com maior volume financeiro investido, sendo a maneira como se gasta o dinheiro um fator crítico para o desempenho escolar. O autor concluiu que municípios brasileiros com maiores notas no IDEB tiveram maior eficiência de gasto com educação.

Nos municípios capixabas, no período de 2006 a 2013, houve relação estatisticamente significativa e positiva entre o incremento das receitas decorrentes dos royalties do petróleo, que conseqüentemente eleva a receita per capita municipal, e o crescimento de proficiência dos alunos no Ideb (Martinez e Reis, 2016, *apud* Porcari, 2019). Contudo, Postali e Nishijima (2011) *apud* Porcari (2019) realizaram estudo visando auferir se a implementação de política nacional de distribuição de royalties de petróleo no período de 2000 a 2009 causou efeito positivo nos indicadores de desenvolvimento social nos 10 municípios (Presidente Kennedy/ES, São João da Barra/RJ, Quissamã/RJ, Rio das Ostras/RJ, Carapebus/RJ, Parati/RJ, Macaé/RJ, Campos dos Goytacazes/RJ, Casimiro de Abreu/RJ, Armação dos Búzios/RJ – nesta ordem) que mais receberam recursos em valores per capita nominais em 2009, em relação à média nacional. O resultado demonstrou que apesar da implementação na receita dos 10 municípios que mais receberam recursos dessa natureza, não foi observada associação estatisticamente significativa e positiva em relação ao índice de desenvolvimento municipal em educação.

Brooke e Cunha (2011) *apud* Ferreira (2019), ao investigarem acerca da política adotada por alguns estados, dentre eles o Espírito Santo, de bonificação salarial a professores que logrem êxito, com seus alunos, em atingir as metas estabelecidas previamente, demonstram que os professores capixabas vêm obtendo sucesso em atingir qualidade em educação, sendo recompensados em seus contracheques.

Consoante bem consignado no Relatório Técnico 48/2020, merecem destaque, também, as conclusões das dissertações de mestrado de servidores desta Corte de Contas sobre a temática “educação”, elaboradas dentro da ação de desenvolvimento de competências dos servidores do TCEES¹³⁰:

- **“Relação entre ensino em tempo integral no Brasil e desempenho educacional” (Autora: Cláudia Cristina Mattiello, 2019)**

Objetivo da pesquisa:

Investigar o impacto do ensino em tempo integral nos municípios brasileiros sobre o desempenho educacional obtido no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)¹³¹ e sobre as taxas de abandono escolar e de distorção idade-série.

Hipóteses:

H1: Quanto maior o percentual de alunos matriculados no ensino de tempo integral maior a nota obtida no IDEB.

H2: O resultado alcançado no IDEB em etapa anterior de ensino afeta positivamente o resultado no IDEB das etapas posteriores.

H3: Quanto maior o percentual de alunos matriculados no ensino de tempo integral menor é a taxa de abandono escolar.

H4: Quanto maior o percentual de alunos matriculados no ensino de tempo integral menor é a taxa de distorção idade-série¹³².

Conclusão geral¹³³:

¹³⁰ Curso de Mestrado em Administração promovido pelo TCEES e realizado pela Fucape Business School (Fundação Instituto Capixaba de Pesquisas em Contabilidade, Economia e Finanças), com a participação de 25 servidores do TCEES no programa.

¹³¹ O governo federal criou, em 2007, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) para acompanhar o desempenho da educação, estendendo-o para todos os estados, municípios e escolas. Esse índice é calculado de dois em dois anos pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) e resulta da combinação de dois dados: rendimento e desempenho dos estudantes nas provas externas aplicadas.

¹³² Refere-se ao atraso no percurso escolar dos alunos.

¹³³ Todas as conclusões se referem à rede pública nacional. Nada pode ser afirmado especificamente em relação ao ES. As afirmações são “em média” o resultado de toda a rede.

As evidências reforçam a importância do ensino em tempo integral na busca da qualidade educacional, lembrando que, de acordo com Coelho (2012), esse modelo de ensino deve ser ofertado desde o início do ensino fundamental, que é a base do conhecimento e do desenvolvimento da criança.

Esta pesquisa evidenciou ainda que municípios que apresentam maiores notas do IDEB nas etapas anteriores de ensino, também apresentam notas mais elevadas nas etapas subsequentes. Essa constatação reforça a necessidade de políticas públicas que tragam resultados efetivos para a aprendizagem desde o início do ensino fundamental, para impedir que alunos com baixo desempenho abandonem a escola antes mesmo de ingressarem no ensino médio.

No ensino médio: os municípios que possuem maior percentual de alunos matriculados em tempo integral apresentam melhores notas no IDEB, menores taxas de abandono escolar e menores taxas de distorção idade-série.

No ensino fundamental: os municípios que apresentam, nos anos iniciais dessa etapa (1° ao 5° ano), maior percentual de alunos matriculados em tempo integral, possuem maiores notas no IDEB e menores taxas de distorção idade-série. Nos anos finais do ensino fundamental (6° ao 9° ano), o ensino em tempo integral apresentou impacto somente em relação à redução da distorção idade-série, não havendo influência sobre o IDEB e sobre o abandono escolar.

Conforme apresentado na discussão dos resultados, imagina-se que a ausência de relação entre o ensino em tempo integral e a redução do abandono escolar no ensino fundamental possa estar relacionada às especificidades e às dificuldades presentes nessa etapa, especialmente nos anos finais, não sendo o ensino em tempo integral, por si só, suficiente para reverter esse quadro. Tal resultado demonstra a importância da adoção de medidas pelos educadores e gestores públicos, quanto a essa etapa de ensino, a fim de se evitar o fracasso escolar.

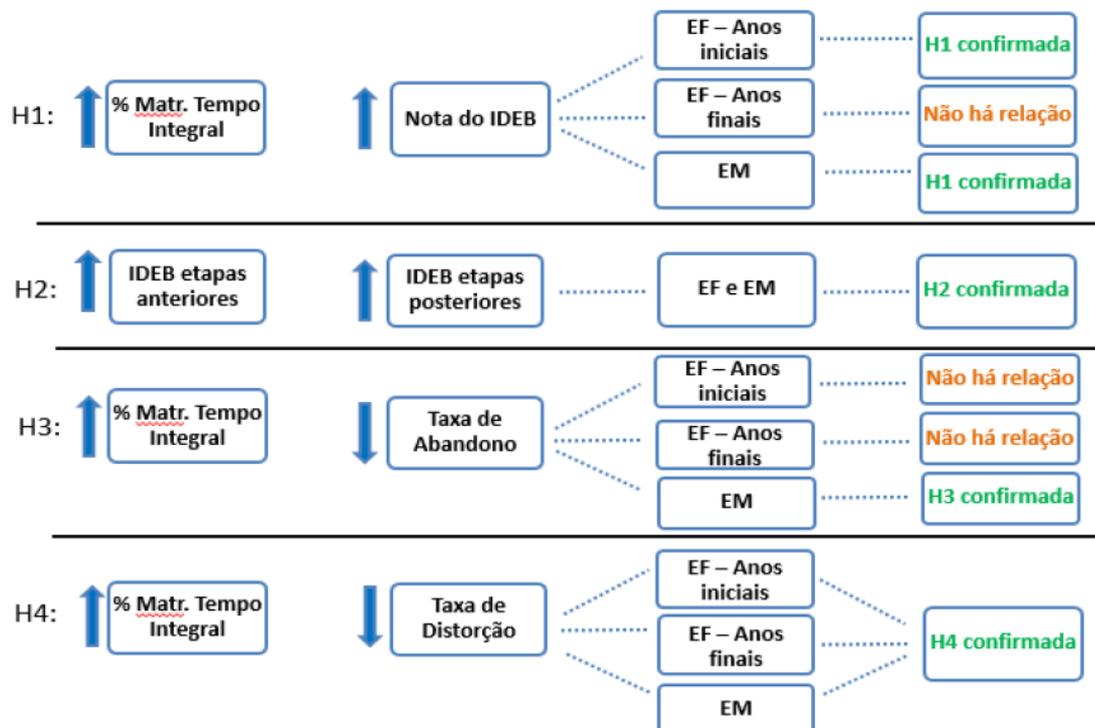


Figura 4.1.2 - Hipóteses da pesquisa e os resultados encontrados
Fonte: MATTIELLO, 2019. Elaboração da autora.

- “Educação municipal e a escola em tempo integral” (Autor: Alfredo Alcure Neto, 2019)

Objetivo da pesquisa:

Investigar a efetividade da gestão educacional nas escolas públicas municipais sob o enfoque do indicador de efetividade I-Educ, e para isso, quatro hipóteses serão formuladas para verificar a associação com outros indicadores de qualidade educacional

(Prova Brasil, MAT, IRD e ETI). Mais especificamente, objetivou verificar se o I-Educ, indicador que compõe uma das dimensões do IEGM, e aplicado pelos Tribunais de Contas para medir a efetividade da gestão educacional dos municípios, é consistente na sua missão de aferir a efetividade da gestão escolar na rede pública municipal.

Hipóteses:

A suposição a ser testada por meio deste trabalho é que se I-Educ foi desenvolvido para medir a efetividade da política pública de gestão educacional dos municípios, então ele guarda relação positiva com indicadores que aferem o aprendizado dos alunos. Especificamente, se a permanência do aluno, com maior carga horária nas escolas, proporciona um crescimento no índice de efetividade da gestão municipal.

H.1: O I-Educ possui relação com o indicador Prova Brasil.

H.2: O I-Educ possui relação com o indicador Taxa de Rendimento Escolar por Município (TRM).

H.3: O I-Educ possui relação com o indicador Índice de Regularidade do Docente (IRD).

H.4: O I-Educ possui relação com o indicador Escola em Tempo Integral (ETI).

Conclusão geral:

Os quesitos formadores do I-Educ, baseados em atos de gestão e infraestrutura escolar, mostraram-se consistentes em monitorar a retenção e aprovação do aluno ano após ano, bem como o aprendizado do aluno da rede pública municipal.

Há evidências que o aumento das matrículas em tempo integral (ETI) contribuem com a efetividade da gestão educacional do município. Contudo, o I-Educ mostrou-se inconsistente em monitorar o grau de retenção do docente nas escolas municipais em face da ausência de quesitos pontuados na composição do indicador de efetividade de gestão educacional.

Os resultados encontrados nesse estudo revelam associação positiva entre o I-Educ com as variáveis TRM e Prova Brasil, sendo possível concluir que os quesitos formadores do I-Educ se mostram consistentes em monitorar a retenção e aprovação do aluno ano após ano, retratado no TRM, bem como o aprendizado do aluno da rede pública municipal, acompanhado pela Prova Brasil. Com relação aos dados colhidos em âmbito nacional, observa-se uma associação positiva entre o indicador I-Educ com a Escola em Tempo Integral (ETI), o que representa um impacto positivo na efetividade da gestão municipal a partir da implementação do programa Escola em Tempo Integral. Quando dividido os dados por região, nos testes de regressão, o Nordeste e Sudeste apresentam associação positiva do I-Educ e a ETI, assim como as regiões Norte e Centro-Oeste no teste de correlação; já, na região Sul do Brasil, o ETI não impactou o I-Educ.

- **“Educação básica: uma avaliação qualitativa do ano final do ensino fundamental nos municípios capixabas” (Autor: Aroldo Gaspar Porcari, 2019)**

Objetivo da pesquisa:

Verificar se variáveis de natureza econômica, de qualificação pessoal do gestor público e do corpo docente estão associadas positivamente ao Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) no ano final do ensino fundamental nos municípios do Espírito Santo.

Hipóteses:

H1: A receita per capita municipal está associada positivamente à nota do IDEBff.

H2: Uma maior alocação de recursos municipais por aluno/ano nos anos finais da educação fundamental apresenta relação positiva com os índices do IDEBff.

H3: A qualificação do corpo docente afeta positivamente o IDEBff dos municípios Capixabas.

H4: A escolaridade do prefeito afeta positivamente o IDEBff.

H5: A idade do prefeito afeta positivamente o IDEBff.

Obs.: IDEBff = Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) no ano final do ensino fundamental.

Conclusão geral:

O objetivo deste estudo foi verificar se variáveis de natureza econômica, de qualificação pessoal do gestor público e do corpo docente estão associadas positivamente ao IDEBff nos municípios do Espírito Santo. Os resultados demonstram que somente a hipótese da qualificação dos professores foi suportada nos modelos estudados, de sorte que os municípios com quadro de professores com formação de nível superior apresentaram, em média, maior nota no IDEBff.

Os resultados sugerem que não basta simplesmente alocar mais recursos na educação fundamental para melhorar a sua qualidade (IDEBff), uma vez que, em média, municípios com melhores índices no IDEBfi também obtiveram melhores notas no IDEBff. Da mesma forma, municípios que possuem um quadro de docentes com maior nível de escolaridade também apresentaram melhores notas no IDEBff. Esses resultados denotam que os recursos destinados à educação devem ser melhor geridos e efetivamente empregados naquilo que apresenta melhores resultados qualitativos, a exemplo de um plano de cargos e salários que seja atrativo e estimulante para os professores, atraindo bons profissionais e estimulando a sua permanência no serviço público.

Um choque positivo na qualificação do corpo docente, em média, gera um aumento nas notas dos alunos dos anos finais do ensino fundamental da rede pública municipal. Esse resultado sugere que professores com maior qualificação profissional possuem mais capacidade de transmissão de conhecimento para os alunos e confirma os estudos de Greenwald, Hedges e Laine (1996), Oliveira e Araújo (2000), Sobreira e Campos (2008) e Pil e Leana (2009).

- **“Gasto público em educação e desempenho: comparando o índice PISA nos países membros da OCDE e da CEPAL”. (Autor: Leonardo Dadalto, 2019)**

Objetivo da pesquisa:

Comparar a eficiência do gasto público em educação nos grupos de países da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) e da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a fim de evidenciar a existência de uma relação positiva entre gasto público em educação e a nota do Pisa, verificando-se se há diferença entre o desempenho dos gastos em educação nos países membros da Cepal e da OCDE e, mais notadamente, saber se a eficiência dos gastos é maior entre membros da Cepal.

Hipóteses:

Tendo o Pisa como métrica, existe diferença entre os resultados dos gastos em educação nos países membros da Cepal e da OCDE?

H1: Existe relação positiva entre gasto público em educação e a nota do Pisa;

H2: Os países membros da Cepal são mais eficientes com os gastos públicos em educação quando comparados com os países da OCDE.

Conclusão geral:

Considerando-se todos os países, a média do gasto público por aluno em educação primária e secundária (percentual do PIB per capita) tem uma relação positiva com o Pisa. Entretanto, há uma relação negativa entre esta variável nos países da OCDE e a nota do Pisa. Talvez exista um ponto ótimo para o gasto público em educação e os países da OCDE já teriam atingido este ponto. Assim, as hipóteses deste trabalho não foram rejeitadas.

Não se trata apenas de aumento de gasto público em educação. Outros componentes ajudam na melhoria do desempenho: alunos por docente, processos de organização e gestão da escola, melhoria da instrução dos professores, aprimoramento das experiências diárias das crianças na escola, engajamento da comunidade escolar e etc. (Dourado et al., 2009; Murname et al., 2014).

- **“Associação entre qualidade da educação e a receita arrecadada pelos municípios: um estudo de caso nos municípios do Espírito Santo”. (Autor: André Giestas Ferreira, 2019)**

Objetivo da pesquisa:

Mensurar como a qualidade da educação nos municípios do estado do Espírito Santo, entre 2009 e 2017, influenciou na receita tributária arrecadada por estes mesmos entes federativos.

Hipóteses:

H0: A qualidade do ensino, medida pelo IDEB, influencia de maneira direta as receitas tributárias (ISS, ITBI e IPTU) dos municípios capixabas.

Conclusão geral:

A variável gasto com educação foi a única dentre as utilizadas a impactar de modo significativo as receitas tributárias dos municípios capixabas. Assim, a qualidade em educação implica em maior arrecadação de impostos.

Ao evidenciar que o gasto em educação afeta a receita tributária do município percebe-se, em harmonia com a literatura usada, a existência de um ciclo vicioso para os municípios mais carentes que por não terem poupança própria e não terem acesso a crédito não conseguem aplicar maior volume de recursos em educação e, portanto, não conseguem aproveitar-se do benefício demonstrado no presente trabalho, ou seja, não conseguem ter suas receitas incrementadas em virtude de haver gasto pouco em educação.

- **“Gastos com educação e suas relações com os indicadores contábeis dos municípios capixabas” (Autor: Danilo Moraes Silva Scopel, 2019)**

Objetivo da pesquisa:

O objetivo dessa pesquisa é verificar se os indicadores contábeis apurados nos balanços de um município têm relação com o montante de investimento em educação.

Hipóteses:

H1 = há relação dos indicadores contábeis com o investimento em educação.

Espera-se que, dentre os indicadores contábeis existentes, os escolhidos para esta pesquisa apresentem influência no montante total que um município investe em educação.

Conclusão geral:

Alguns quocientes utilizados na pesquisa, como Quociente do Resultado Orçamentário (QRO), Liquidez Imediata (LI) e Composição do Endividamento (CE), apresentaram relação estatisticamente significativa com o montante investido em educação.

Pode-se afirmar, com 95% de confiança, que a cada ponto de aumento no QRO, o investimento em educação por habitante aumenta em R\$ 58,42 e no LI, o aumento é de R\$ 97,12.

Pode-se afirmar, com 99% de confiança, que a cada ponto de aumento na Composição de Endividamento (CE), o investimento em educação por habitante diminui em R\$ 95,17. Nota-se a importância de se utilizar os resultados para mostrar alguns caminhos que podem auxiliar os gestores públicos no momento de tomar a decisão de investir mais ou não em relação ao que a legislação os obriga, isto é, se é melhor aumentar ou reduzir seus ativos, seu passivo circulante, passivo não circulante e assim aperfeiçoar cada vez mais os serviços prestados à sociedade.

Podemos concluir que os quocientes Quociente do Resultado Orçamentário (QRO), Liquidez Imediata (LI) e Composição do Endividamento (CE) tiveram relação estatisticamente significativa com a variável $INVEDU_{pc}$, ou seja, esses indicadores influenciam e têm relação com o montante investido em educação per capita, portanto nesses casos não rejeitamos a hipótese H1.

Entretanto, em relação às variáveis Liquidez Corrente (LC) e Endividamento Geral (EG) os resultados apresentam que a Hipótese H1 deve ser rejeitada, pois estatisticamente não foi possível estabelecer qualquer relação entre esses indicadores com o aumento do montante investido em educação per capita.

Assim não podemos concluir integralmente o que se esperava no início da pesquisa, pois nem todos os quocientes utilizados nessa pesquisa obtiveram relação estatística positiva com o aumento do investimento em educação per capita.

II.14.6 Do Levantamento Processo TC 10117/2019 - orçamento estadual da área de educação

O tema fora debatido nos autos do **Levantamento Processo TC 10117/2019**, realizado pelo então NMG. Como já relatado, o objetivo foi realizar um **mapeamento gerencial da execução orçamentária** do Poder Executivo Estadual no exercício de 2018, com foco na execução das receitas e despesas da Educação. Os trabalhos utilizaram a base do referido exercício, por se tratar do último fechado à época.

Aproveitando a estrutura do Levantamento, os dados referentes ao orçamento e à execução orçamentária foram atualizados com os valores correspondentes ao exercício de 2019.

II.14.6.1 A Educação nos instrumentos de planejamento

Nos termos do art. 165 da Carta Magna¹³⁴, os Instrumentos de Planejamento Governamental compõem-se de três peças: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Nessa perspectiva, a equipe técnica analisou os gastos na área da Educação em cada um dos instrumentos legais vigentes.

Em relação à Lei Estadual nº 10.489/2016, que trata do **Plano Plurianual (PPA)** para o quadriênio **2016-2019**, a equipe identificou que os gastos na área da Educação foram reunidos em **5 programas**: Programa 0152 – **Educação Musical**; Programa 0855 – **Qualificação do Cidadão para o Mundo do Trabalho**; Programa 0858 – **Melhoria da Qualidade do Ensino e da Aprendizagem na Rede Pública**; Programa 0011 – **Fortalecimento da Gestão Escolar no Sistema Estadual de Ensino** e Programa 0721 – **Gestão da Política de Educação**, conforme figura a seguir ilustrado:

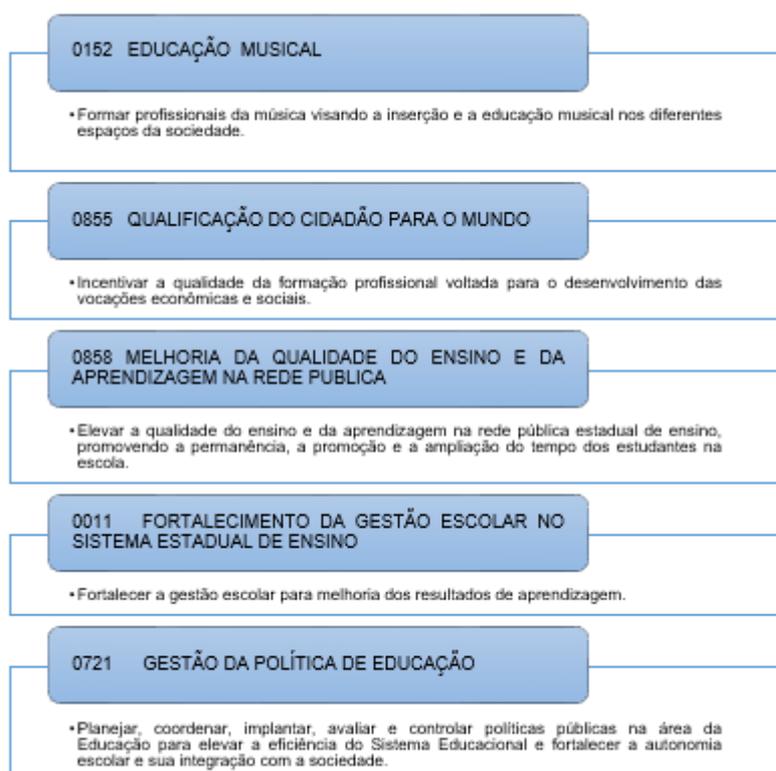


Figura 4.1.3 do Relatório Técnico 48/2020 – Programas do Poder Executivo na área de resultado 01 – EDUCAÇÃO

¹³⁴ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 13 de janeiro de 2020.

Na Lei Orçamentária Anual para o exercício de 2019 (Lei Estadual 10.978/2019), além dos programas referentes a área de resultado da Educação, identificaram que foram propostos para serem executados na função Educação programas relacionados às áreas de resultado “GESTÃO PÚBLICA” e “CULTURA, TURISMO E ESPORTE” do PPA 2016-2019. A saber:

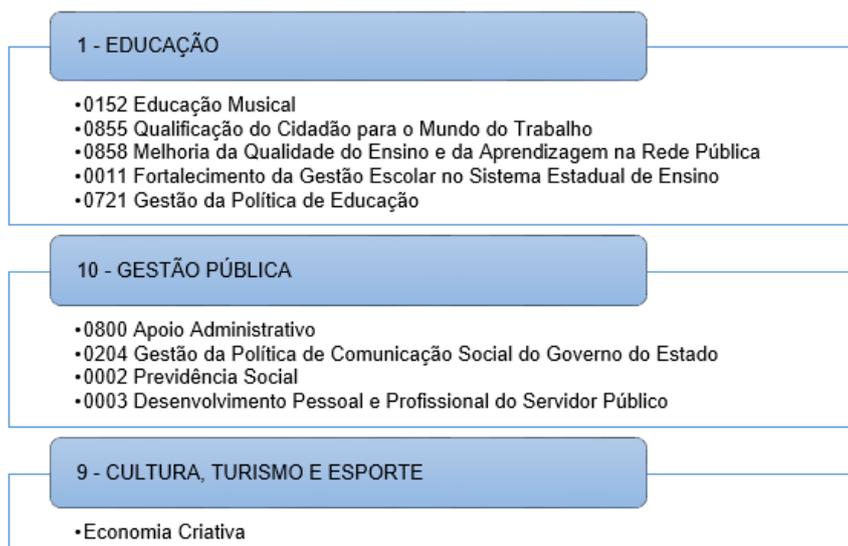


Figura 4.1.4 do Relatório Técnico 48/2020 - Função Educação – Programas por área de resultado – PPA 2016-2019
Fonte: Lei Estadual 10.489/2016 (PPA 2016/2019) e Lei Estadual 10.978/2019 (LOA 2019).

A LOA de 2019 organizou o orçamento na função Educação em **10 programas e 75 ações orçamentárias**, sendo a Secretaria de Estado da Educação (**SEDU**) o órgão responsável pela dotação aprovada no orçamento, agregando as unidades orçamentárias **42101 – Secretaria de Estado da Educação, 42201 – Faculdade de Música do Espírito Santo e 42901 - Fundo Estadual de Apoio à Ampliação e Melhoria das Condições de Oferta da Educação Infantil no Espírito Santo**:

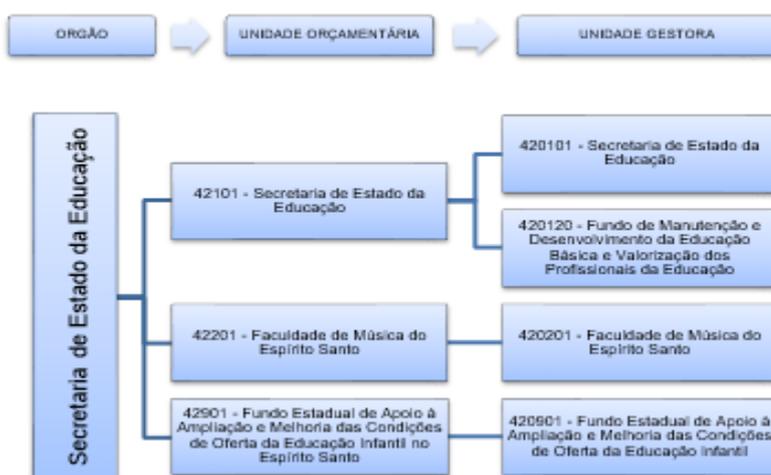


Figura 4.1.5 Relatório Técnico 48/2020 – Função Educação – Órgão - Unidade Orçamentária - Unidade Gestora
Fonte: Lei 10.978/2019 (LOA – 2019) e Sigefes.

II.14.6.2 Fontes de financiamento da Educação

As fontes de financiamento da Educação encontram-se disciplinadas na Constituição Federal em seu art. 212, no qual, dentre outros, estão estipulados os percentuais mínimos, por esfera estatal, a serem aplicados anualmente na **Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE)**. *In verbis*:

Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

§ 1º A parcela da arrecadação de impostos transferida pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, ou pelos Estados aos respectivos Municípios, não é considerada, para efeito do cálculo previsto neste artigo, receita do governo que a transferir.

§ 2º Para efeito do cumprimento do disposto no "caput" deste artigo, serão considerados os sistemas de ensino federal, estadual e municipal e os recursos aplicados na forma do art. 213.

§ 3º A distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere a universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade, nos termos do plano nacional de educação.

§ 4º Os programas suplementares de alimentação e assistência à saúde previstos no art. 208, VII, serão financiados com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários.

§ 5º A educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas na forma da lei.

§ 6º As cotas estaduais e municipais da arrecadação da contribuição social do salário-educação serão distribuídas proporcionalmente ao número de alunos matriculados na educação básica nas respectivas redes públicas de ensino. (g.n)

A demonstração, avaliação e divulgação das fontes de financiamento da Educação Pública, assim como das despesas realizadas com a **MDE**, nas três esferas governamentais, encontra-se prevista no art. 165, § 3º, da CRFB e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB (Lei 9.394/1996), art. 72, e se efetivará mediante a publicação, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, do Relatório Resumido da Execução Orçamentária.

Ademais, o artigo 60 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal, alterado pela emenda Constitucional 53/2006, **instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb)**, regulamentado pela Lei Federal nº 11.494/2007.

O **Fundeb** é um fundo de natureza contábil, de âmbito estadual e do Distrito Federal, e tem como característica a distribuição de recursos com base no número de alunos da educação básica pública matriculados (de acordo com dados do último censo escolar) no âmbito de cada estado e seus respectivos municípios. O **Fundeb** tem

vigência prevista para o período de 2007-2020, e sua continuidade se encontra em discussão no âmbito dos Poderes Executivo e Legislativo Federal.

II.14.6.2.1 Receitas resultantes de impostos e de transferências

Conforme bem detalhado pelo corpo técnico, a LDB, **além de reafirmar o percentual de aplicação do Estado de 25% (art. 69)**, define, em seu art. 68, os recursos que comporão a base de cálculo a ser destinada à Educação no âmbito estadual, quais sejam: a receita de impostos próprios; a receita de transferências constitucionais e outras transferências; a receita do salário-educação e de outras contribuições sociais; a receita de incentivos fiscais e outros recursos previstos em lei.

Por sua vez, o Manual de Demonstrativos Fiscais, ao tratar dos recursos destinados à Educação, detalha a base de cálculo para apuração dos recursos vinculados à MDE, especificando que a compõe a Receita Resultante de Impostos e de Transferências, formada pela soma das Receita de Impostos com as Receitas de Transferências, abatidas, em ambas, as transferências constitucionais aos Municípios (Deduções da Receita de Impostos e Transferências), em conformidade com o *caput* do art. 212 da CRFB, vejamos:

No exercício de 2019, a Receita Líquida de Impostos e Transferências Constitucionais realizada, que compõe a **base de cálculo sobre a qual é apurado o percentual mínimo de 25% a ser aplicado na Educação**, resultou no montante de R\$ 2.844.787.167,99, superior em 6,95% à previsão atualizada da LOA 2019, conforme evidenciado da Tabela 4.1.1 do Relatório Técnico 48/2020:

Tabela 4.1.1 – Base de Cálculo de Impostos e Transferências da Educação em 2019 - Prevista e Realizada (Em R\$)

RECEITA	PREVISÃO INICIAL (a)	PREVISÃO ATUALIZADA (b)	RECEITA REALIZADA(c)	PERCENTUAL DE REALIZAÇÃO (c/b)
Receita de Impostos (I)	11.341.635.621,00	11.842.118.057,61	12.821.279.552,67	108,27%
Receita Resultante do ICMS	10.050.828.081,00	10.551.310.517,61	11.412.477.440,09	108,16%
Receita Resultante do ITCD	70.792.991,00	70.792.991,00	80.232.618,71	113,33%
Receita Resultante do IPVA	541.307.652,00	541.307.652,00	612.151.774,51	113,09%
Receita Resultante do IRRF	678.706.897,00	678.706.897,00	716.417.719,36	105,56%
Receita de Transferências Constitucionais (II)	1.619.950.008,00	1.619.950.008,00	1.755.310.628,14	108,36%
Cota-Parte FPE	1.357.271.109,00	1.357.271.109,00	1.547.797.571,40	114,04%
ICMS-Desoneração - LC 87/1996	61.072.059,00	61.072.059,00	-	0,00%
Cota-Parte IPI Exportação	201.606.840,00	201.606.840,00	207.513.056,74	102,93%
(-) Deduções - Transferência aos Municípios (III)	2.821.920.597,00	2.821.920.597,00	3.197.441.508,84	113,31%
Parcela do ICMS	2.500.865.060,00	2.500.865.060,00	2.839.473.411,96	113,54%
Parcela do IPVA	270.653.827,00	270.653.827,00	306.089.832,70	113,09%
Parcela da Cota-Parte do IPI-Exportação	50.401.710,00	50.401.710,00	51.878.264,18	102,93%
Receita Líquida (IV = I + II - III)	10.139.665.032,00	10.640.147.468,61	11.379.148.671,97	106,95%
Receita para Aplicação Mínima na Educação - 25% da Receita Líquida				
Prevista na LOA 2019 (Lei 10.978/2019) atualizada (b * 25%)				2.660.036.867,15
Realizada no exercício de 2019 (c * 25%)				2.844.787.167,99
Variação				6,95%

Fonte: LOA 2019 (Lei 10.978/2019) e Sigefes.

II.14.6.2.2 Receitas do Fundeb

Reiterando o exposto alhures, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) se originou da Emenda Constitucional 53 de 19/12/2006, a qual definiu no art. 60 dos ADCT os seus princípios básicos, inclusive a origem dos recursos para sua constituição. De acordo com o inciso II do precitado dispositivo, bem como na Lei 11.494/2007, art. 3º, e detalhado no MDF da STN, 9ª edição, o Fundeb será constituído por 20% das seguintes receitas:

- a. produto da arrecadação do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (**ICMS**), inclusive o valor recebido a título de transferências financeiras da Lei Complementar 87, de 13 de setembro de 1996, que dispõe sobre **ICMS**;
- b. produto da arrecadação do Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação (**ITCD**);
- c. produto da arrecadação do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (**IPVA**);
- d. parcelas do produto da arrecadação do Imposto sobre Rendas e Proventos de Qualquer Natureza (**IR**), e do Imposto sobre Produtos Industrializados (**IMI**) devidas ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (**FPE**);
- e. parcela do **IMI** devida aos Estados proporcionalmente às respectivas exportações de produtos industrializados;
- f. receitas da **Dívida Ativa Tributária** relativa aos impostos acima mencionados, bem como juros e multas eventualmente incidentes; e
- g. parcela do produto da arrecadação do imposto que a União eventualmente instituir no exercício da sua competência tributária residual destinada aos Estados.

As receitas destinadas ao **Fundeb** no exercício de **2019** somaram **R\$ 2.132.526.966,96**, superiores em 12,70% à previsão atualizada da LOA 2019.

Nos termos do Relatório Técnico das Contas do Governador, **os recursos são encaminhados ao Fundo pelo Estado e por cada Município, sendo então redistribuídos entre o Estado e seus Municípios, proporcionalmente ao número de alunos das diversas etapas e modalidades da educação básica presencial, matriculados nas respectivas redes de ensino e observado o âmbito de atuação prioritária (no Estado se incluem estudantes dos ensinos fundamental e médio; no âmbito dos Municípios, ensino fundamental e educação infantil).**

Portanto, a sistemática adotada é de proporcionalidade em relação ao número de alunos matriculados prevista na distribuição dos recursos do Fundo ao Estado e Municípios. Por esta razão, alguns dos partícipes recebem menos recursos do que transferiram ao Fundo, e outros recebem mais, constituindo-se em uma forma de remanejamento de recursos entre o Estado, seus respectivos Municípios e entre os próprios Municípios, a depender do número de alunos matriculados nas escolas cadastradas das respectivas redes de ensino.

Vale ressaltar que, conforme previsto no MDF, 9ª edição, combinado com o inciso I do parágrafo único do art. 1º da Lei 11.494/2007, **o ente federativo que transfere mais recursos para o Fundo do que recebe (é o caso do Estado do Espírito**

Santo) poderá computar a diferença acarretada pela perda como uma despesa na apuração do limite constitucional de 25%, haja vista que são recursos do ente que estão sendo aplicados no Ensino Básico em outro ente federativo do respectivo Estado.

O mesmo não ocorre quando um ente federativo que recebe mais recursos do que transferiu para o Fundo. Ou seja, esse ente não poderá computar as despesas liquidadas com a diferença acarretada pelo ganho na apuração do limite constitucional de 25%, uma vez que são recursos pertencentes a outros entes (ao Estado ou a outro Município).

Ademais, os rendimentos auferidos com as aplicações financeiras eventualmente realizadas com recursos do Fundeb devem ser utilizados pelo ente, adotando-se os mesmos procedimentos, critérios e destinações estabelecidas para o valor principal dos recursos do Fundo (Lei 11.494/2007, art. 20, § único).

No que tange ao exercício de 2019, objeto dos presentes autos, as **Receitas Recebidas do Fundeb** somaram **R\$ 1.034.946.463,33**, superiores em 0,85% à previsão atualizada da LOA 2019. Observa-se, ainda, que o Estado “perdeu” para os municípios do Espírito Santo o montante de R\$ 1.097.580.503,63, equivalente a 51,47% das Receitas Destinadas ao Fundeb, e superiores em 26,74% à previsão inicial atualizada da LOA 2019:

Tabela 4.1.3 do Relatório Técnico 48/2020 – Resultado Líquido das Transferências ao Fundeb em 2019 (Em R\$)

RECEITA	PREVISÃO ATUALIZADA	VALOR TRANSFERIDO	PERCENTUAL DE REALIZAÇÃO
Receita Destinada ao Fundeb	1.892.191.629,00	2.132.526.966,96	112,70%
Receita Recebida do Fundeb	1.026.208.636,00	1.034.946.463,33	100,85%
Resultado Líquido ("Perda")	865.982.993,00	1.097.580.503,63	126,74%
Percentual de "perda" para o Fundeb no exercício de 2019			51,47%

Fonte: LOA 2019 (Lei 10.978/2019) e Sigefes.

Por fim, em observância ao disposto no inciso V do art. 60 dos ADCT, a União complementarará os recursos do Fundeb em cada Estado sempre que o valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente. **Em 2019, esse valor foi de R\$ 3.238,52¹³⁵. O Espírito Santo não se beneficia dessa prerrogativa, uma vez que o valor por aluno apurado no Estado tem sido superior ao mínimo nacional.**

II.14.6.2.3 Receitas adicionais para financiamento do ensino

Receitas adicionais para financiamento do ensino são receitas inteiramente vinculadas à Educação, sobre às quais não há repasses aos Municípios, e que não entram na base de cálculo para comprovação do limite mínimo constitucional de 25%.

¹³⁵ Fonte: Portaria Interministerial nº 7, de 28 de dezembro de 2018 (Diário Oficial da União – Seção 1 de 31 de dezembro de 2018, pág. 55).

Conforme classificação apresentada no “Anexo 8 – Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE)” do MDF, as Receitas Adicionais para Financiamento do Ensino dividem-se em:

- Receitas de Aplicação Financeira de Outros Recursos de Impostos Vinculados ao Ensino;
- Receitas de Transferências do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE);
- Receitas de Transferências de Convênios;
- Receitas de Operações de Crédito;
- Outras Receitas para Financiamento do Ensino.

Quanto às Receitas Adicionais para Financiamento do Ensino, observa-se na Tabela a seguir frustração na sua arrecadação de 14,83% em relação à previsão inicial atualizada da LOA 2019.

Tabela 4.1.4 do **Relatório Técnico 48/2020** – Previsão e Realização de Receitas Adicionais para Financiamento do Ensino em 2019 - (em R\$)

RECEITA	PREVISÃO INICIAL (a)	PREVISÃO ATUALIZADA (b)	RECEITA REALIZADA(c)	PERCENTUAL DE REALIZAÇÃO (c/b)
Receita da Aplicação Financeira de Outros Recursos de Impostos Vinculados ao Ensino	3.061.945,00	3.061.945,00	6.058.484,55	197,86%
Receita de Transferências do FNDE	112.802.750,00	112.802.750,00	93.235.574,97	82,65%
Transferências do Salário-Educação	66.000.000,00	66.000.000,00	67.180.216,14	101,79%
Transferências do PDDE	100.000,00	100.000,00	16.340,00	-
Transferências do PNAE	17.280.000,00	17.280.000,00	13.599.204,56	78,70%
Transferências do PNATE	200.000,00	200.000,00	0,00	0,00%
Outras Transferências do FNDE	19.891.000,00	19.891.000,00	4.625.348,11	23,25%
Aplicação Financeira dos Recursos do FNDE	9.331.750,00	9.331.750,00	7.814.466,16	83,74%
Receita de Transferências de Convênios	821.000,00	821.000,00	77.166,92	9,40%
Transferências de Convênios da União	550.000,00	550.000,00	76.877,83	13,98%
Aplicação Financeira Recursos de Convênios	271.000,00	271.000,00	289,09	0,11%
Receita de Operações de Crédito	0,00	0,00	0,00	-
Outras Receitas para Financiamento do Ensino	41.000,00	41.000,00	40.722,80	99,32%
Total	116.726.695,00	116.726.695,00	99.411.949,24	85,17%

Fonte: LOA 2019 (Lei 10.978/2019) e Sigefes.

A seguir demonstração da Composição das receitas que compõem o mínimo constitucional de 25% da Educação (receitas próprias e recursos do Fundeb):

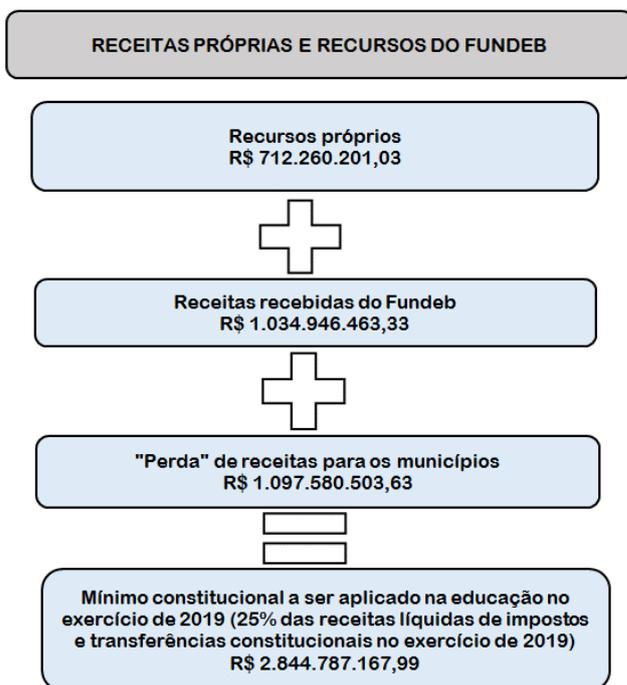


Figura 4.1.7 do **Relatório Técnico 48/2020** – Composição do mínimo constitucional da Educação em 2019
Fonte: Relatório Resumido de Execução Orçamentária, Anexo 8, 6º bim. 2019 e Sigefes.

As Receitas Adicionais para Financiamento do Ensino, que não compõem a base de cálculo do limite mínimo constitucional de 25%, estão representadas na figura a seguir:

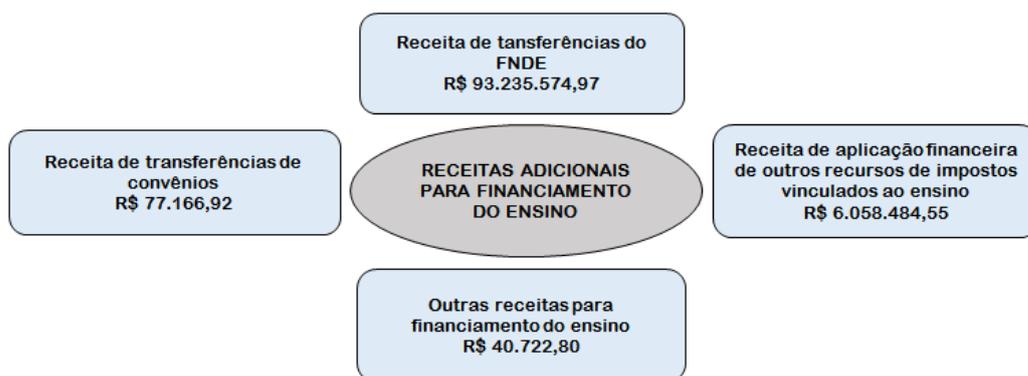


Figura 4.1.8 do **Relatório Técnico 48/2020** – Receitas adicionais para financiamento do ensino no exercício de 2019
Fonte: Relatório Resumido de Execução Orçamentária, Anexo 8, 6º bim. 2019 e Sigefes.

II.14.6.2.3.4 Destinação dos Recursos da Educação

A Lei Estadual 10.978/2019- LOA, concentrou as ações relacionadas a área de Educação na função **Educação**, fixando **despesas** no montante de **R\$ 2.243.163.834,00**, valor esse correspondente a **13,45% do orçamento total**. A dotação inicial foi alterada pela abertura de créditos adicionais no montante de R\$ 191.457.174,67, resultando em uma **dotação atualizada de R\$ 2.434.621.008,67**.

As despesas empenhadas alcançaram R\$ 2.262.693.500,09, representando 92,94% da dotação atualizada.

Segue abaixo demonstração das Despesas empenhadas na função educação por subfunções de governo no exercício de 2019:

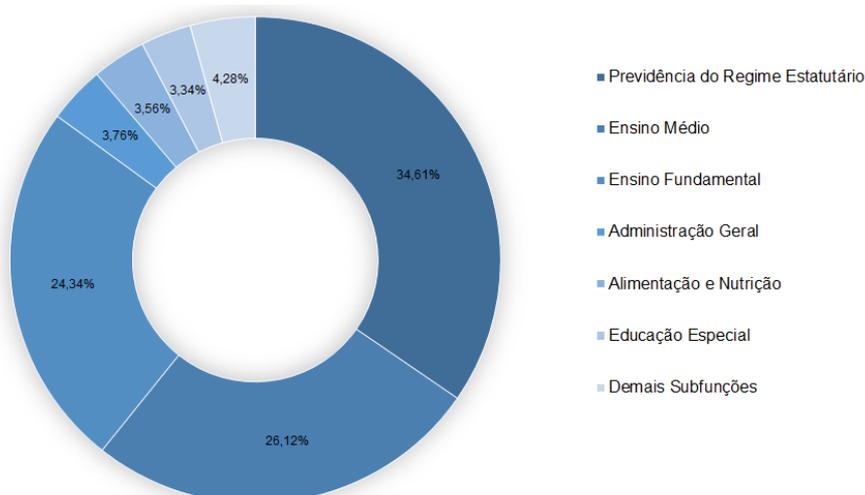


Gráfico 4.1.1 do Relatório Técnico 48/2020 – Despesas empenhadas por subfunções de governo – função Educação
Fonte: Sigefes.

Quanto aos recursos do **Fundeb**, identificou-se que **82,69%** das despesas empenhadas foram destinadas ao Ensino Médio e ao Ensino Fundamental, 7,33% para Educação Especial, 3,46% para Educação de Jovens e Adultos e 6,52% para a subfunção Administração Geral, utilizados nas ações referentes ao Programa 0721 – Gestão da Política de Educação.

A utilização de recursos da fonte Manutenção e Desenvolvimento do Ensino na subfunção Previdência do Regime Estatutário é amparada pelo disposto no § 4º do art. 21 da **Resolução TC 238/2012**¹³⁶, que **permite o cômputo das despesas com contribuição complementar destinadas a cobrir déficit financeiro do RPPS referente aos inativos e pensionistas originário da Educação**¹³⁷.

¹³⁶ Art. 21 Os recursos disponíveis nas contas citadas nos art. 8º, 9º, 11, 12, 15 e 16, desta Resolução, deverão ser aplicados diretamente na manutenção e no desenvolvimento do ensino, conforme especificado no art. 70, respeitadas as vedações impostas pelo art. 71, ambos da Lei nº 9.394/96, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.

§ 1º As despesas com as contribuições previdenciárias de responsabilidade dos entes, incidentes sobre as remunerações dos servidores ativos vinculados ao ensino, poderão ser custeadas com os recursos das respectivas contas bancárias de que trata o caput do artigo 21.

§ 2º O cômputo de que trata o § 1º do artigo 21, em relação ao Regime Próprio de Previdência dos Servidores – RPPS, condiciona-se ao atendimento, por parte do respectivo ente estatal, dos parâmetros, critérios e alíquotas definidas em lei específica, bem como ao limite estabelecido no caput do art. 2º, da Lei nº 9.717/98, alterada pela Lei nº 10.887/04.

§ 3º As despesas com inativos e pensionistas, originários da educação, não poderão ser custeadas com os recursos de que trata o caput do artigo 21.

§ 4º As despesas com contribuição complementar destinadas a cobrir déficit financeiro do RPPS, estabelecidas na lei complementar estadual 282/2004, no tocante aos inativos e pensionistas originário da educação, custeados com os recursos de que trata o caput do artigo 21, serão consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino, nos termos desta Resolução.

§ 5º Aplica-se a exceção prevista no parágrafo anterior também no âmbito dos municípios que disponham de regime próprio de previdência social, caso haja déficit financeiro no sistema e expressa previsão em lei. (Parágrafo acrescido pela Resolução nº 260/2013 – DOE 22.5.2013).

¹³⁷ Matéria tratada nos autos dos processos TC 2397/2015 (Decisão Plenário TC 126/2015), TC 941/2016 (Decisão Plenário 1420/2016), TC 3532/2016 (Parecer Prévio TC 53/2016 – Plenário), TC 5038/2016 (Decisão Plenário 1420/2016), TC 6290/2016 e no recurso de reconsideração (Parecer Prévio TC 90/2017 – Plenário).

A Tabela 4.1.6 do Relatório Técnico 48/2020 abaixo demonstra os programas por fontes de recursos:

Tabela 4.1.6 - Função Educação - Programas por fonte de recursos - Despesa Empenhada 2019 (em R\$)

PROGRAMAS	FONTES DE RECURSOS						TOTAL	% de Participação
	RECURSOS ORDINÁRIOS	MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO	FUNDEB 60%	FUNDEB 40%	SALÁRIO EDUCAÇÃO	OUTRAS FONTES		
	101	102	113	114	131			
0858 - MELHORIA DA QUALIDADE DO ENSINO E DA APRENDIZAGEM NA REDE PÚBLICA	66.118.277,71	168.551.253,84	670.811.230,84	268.888.784,54	30.727.270,09	46.012.851,01	1.251.109.668,03	55,29%
0002 - PREVIDÊNCIA SOCIAL	333.957,60	783.167.581,25	0,00	0,00	0,00	0,00	783.501.538,85	34,63%
0721 - GESTÃO DA POLÍTICA DE EDUCAÇÃO	1.038.126,46	15.787.585,95	0,00	80.848.557,54	13.829.520,73	17.817.731,01	129.321.521,69	5,72%
0011 - FORTALECIMENTO DA GESTÃO ESCOLAR NO SISTEMA ESTADUAL DE ENSINO	0,00	60.308.843,00	0,00	0,00	69.000,00	4.067.400,00	64.445.243,00	2,85%
0855 - QUALIFICAÇÃO DO CIDADÃO PARA O MUNDO DO TRABALHO	0,00	12.838.554,81	0,00	0,00	0,00	5.728.559,87	18.567.114,68	0,82%
0152 - EDUCAÇÃO MUSICAL	0,00	6.658.972,18	0,00	0,00	0,00	0,00	6.658.972,18	0,29%
0204 - GESTÃO DA POLÍTICA DE COMUNICAÇÃO SOCIAL DO GOVERNO DO ESTADO	5.018.778,50	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	5.018.778,50	0,22%
0003 - DESENVOLVIMENTO PESSOAL E PROFISSIONAL DO SERVIDOR PÚBLICO	16.118,64	8.069,70	0,00	0,00	190.378,40	0,00	214.566,74	0,01%
0800 - APOIO ADMINISTRATIVO	880,00	3.836.044,42	0,00	0,00	0,00	19.172,00	3.856.096,42	0,17%
TOTAL	72.526.138,91	1.051.156.905,15	670.811.230,84	349.737.342,08	44.816.169,22	73.645.713,89	2.262.693.500,09	100,00%
% de Participação - FUNÇÃO EDUCAÇÃO	3,21	46,46	29,65	15,46	1,98	3,25	100,00	

Fonte: Lei 10.978/2019 e Sigefes.

Dos dados acima apreende-se que programa “0858 - Melhoria da Qualidade do Ensino e da Aprendizagem na Rede Pública” é o principal programa do Governo do Estado, concentrando 55,29% das despesas empenhadas na função Educação.

Em relação à fonte de recursos, a **Manutenção e Desenvolvimento do Ensino** é a principal fonte para financiamento da função Educação, representando **46,46% das despesas empenhas**, entretanto, apenas 25,13% da despesa empenhada foi destinada a programas na área de resultado da Educação, enquanto 74,51% dos recursos (R\$ 783.167.581,26) foram destinados ao Programa 0002 – Previdência Social, referente à contribuição previdenciária para cobertura de déficit financeiro do RPPS do Poder Executivo, conforme tratado anteriormente.

Os recursos do **Fundeb** foram destinados aos Programas 0858 - Melhoria da qualidade do ensino e da aprendizagem na rede pública e 0721 - Gestão da política de educação, representando **45,10% da despesa empenhada** constante na função Educação.

Sumarizando-se, no gráfico a seguir, é apresentada a execução orçamentária da Educação no exercício de 2019, no montante de R\$ **2.262.693.500,09**, pelo enfoque das fontes de recursos.

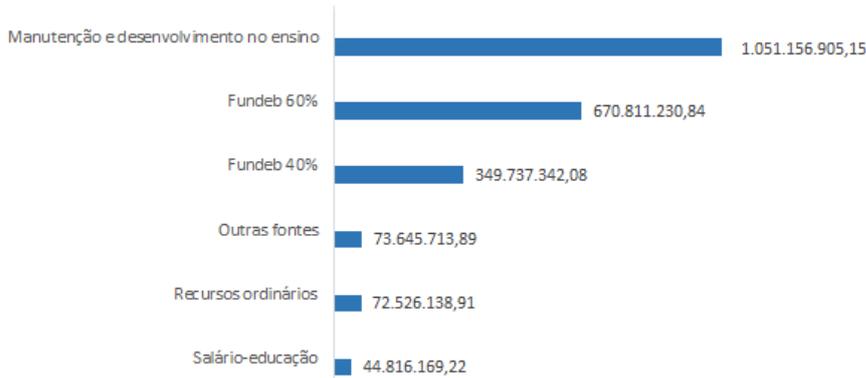


Gráfico 4.1.2 do Relatório Técnico 48/2020 – Despesas empenhadas em 2019 por fonte (em R\$)
Fonte: Sigefes.

Diante do exposto e em linha com os trabalhos técnico, concluo que, do ponto de vista orçamentário, o Governo do Estado planejou ações na área da educação constantes no PPA analisado (2016-2019) e na LOA 2019. A execução orçamentária permitiu observar os valores empenhados em cada programa/ação e sua correspondente fonte de recursos, bem como comparar o percentual executado com o previsto inicialmente.

O ensino fundamental e o médio são os mais expressivos no grupo das subfunções típicas da educação, representando, respectivamente, 24,34% e 26,12% das despesas empenhadas em 2019. Em relação aos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (Fundeb), 82,69% das despesas empenhadas foram destinadas ao Ensino Médio e ao Ensino Fundamental.

II.14.7 Do Levantamento Processo TC 3330/2019 - Planejamento da oferta e demanda de vagas na rede de ensino do Espírito Santo

Nos termos já consignado, o objetivo do Levantamento sob análise foi conhecer o planejamento a médio prazo da oferta de vagas nas redes municipais e estadual de ensino frente à demanda existente, em todas as etapas de ensino (Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio), bem como o nível de interação de informações existente entre Estado e municípios, na busca do atendimento das necessidades da rede de ensino local.

Registro que, embora o objeto destes autos seja as contas do Governador do Estado, entendo relevante, também, apresentar alguns pontos relativos aos municípios, já debatidos naqueles autos, haja vista que, nos termos do ACÓRDÃO 01721/2019-5 – PLENÁRIO esta Corte **DETERMINAR** ao Estado do Espírito Santo, por meio da Secretaria de Estado da Educação – SEDU, com base no art. 1º, XVI da Lei Complementar nº 621/2012 c/c art. 329, §7º do Regimento Interno, aprovado pela Resolução TC nº 261/2013, que defina e passe a adotar de modo permanente, no prazo máximo de 1 (um) ano, **formas de colaboração com os municípios**, visando o planejamento conjunto da oferta de vagas na educação pública e eventual redimensionamento das redes de ensino, em especial no Ensino Fundamental, conforme art. 10, II da Lei Federal nº 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB);

Em relação ao desenvolvimento dos trabalhos, a equipe da então SecexSES obteve as informações de 2015 a 2018 por meio de consulta aos dados públicos disponibilizados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP, especialmente o Censo Escolar e os indicadores educacionais - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB, Taxa de Abandono Escolar e a Taxa de Distorção Idade-Série. Para obtenção dos dados relativos a 2019, foi enviado questionários às secretarias municipais de educação e à Secretaria de Estado da Educação – SEDU - perquirindo os seguintes questionamentos:

Q1 - Há regime de colaboração entre as redes de ensino municipal e estadual local, que possibilite a oferta do ensino, nos diversos níveis, segundo diretrizes definidas conjuntamente, objetivando a otimização dos espaços?

Objetivo 1 - Verificar se o microplanejamento de rede é feito de forma integrada entre as redes municipais e estadual de ensino, de forma a possibilitar troca de informações e cooperações que permitam o planejamento da oferta da rede de ensino pública no Espírito Santo em todas as etapas de ensino.

Q2 - A Unidade Jurisdicionada possui sistema informatizado de gestão da educação, que centralize as informações de forma a permitir a realização do planejamento de sua rede de ensino?

Objetivo 2 – Verificar se o ente federativo possui sistema informatizado de gestão da educação, que viabilize a organização da demanda, por etapa e modalidade, possibilite um diagnóstico da situação e aponte alternativas para uma eventual necessidade de redimensionamento da rede de ensino.

Q3 - A capacidade física da rede de ensino local (municipal e estadual) é suficiente para o atendimento da demanda por vagas nas diversas etapas do ensino?

Objetivo 3 - Verificar como está o aproveitamento, a distribuição e a suficiência da estrutura física das redes de ensino municipais e estadual no atendimento da demanda por vagas (há necessidade de expansão ou de reorganização?)

Q4 - Há correlação entre a estrutura adotada pela rede de ensino e os indicadores de qualidade da educação, tais como IDEB, taxa de abandono escolar e distorção idade série?

Objetivo 4 - Verificar o impacto do planejamento da rede de ensino na qualidade do ensino ofertado.

Q5 - A matrícula dos alunos nas redes de ensino atende ao que preconizam suas normas, no que tange à distância entre a localização da escola e o endereço do aluno?

Objetivo 5 - Verificar se a alocação da demanda pelas vagas existentes atende aos normativos sobre distâncias mínimas e máximas que podem ser percorridas por alunos (a pé ou por meio de transporte escolar).

A equipe traçou um panorama geral da rede pública do Espírito Santo. Levantou-se que a rede estadual de ensino é composta de 446 escolas e as redes públicas municipais de 2.258 escolas. Dessas, 968 se encontram em zona rural e 1736 em zona urbana:

Quantitativo de Escolas por Rede em 2019

	 ESTADUAL	 MUNICIPAL	
RURAIS	92	876	968
URBANAS	354	1.382	1.736
TOTAL	446	2.258	2.704

Fonte: Tabela elaborada pela Secretaria de Controle Externo de Educação e Segurança Pública –SecexSES

Em relação ao número de alunos matriculados, a equipe de auditoria levantou que a rede estadual de ensino conta com 239.375 matrículas, enquanto as redes municipais possuem 520.670 matrículas. Destas matrículas, 65.117 se referem à zona rural e 694.928 à zona urbana.

	 ESTADUAL	 MUNICIPAL	
RURAIS	11.536	53.581	65.117
URBANAS	227.839	467.089	694.928
TOTAL	239.375	520.670	760.045

Fonte: Tabela elaborada pela Secretaria de Controle Externo de Educação e Segurança Pública –SecexSES

II. 14.7.1 Da análise dos resultados do Levantamento

II. 14.7.1.1 Questão 1. Há regime de colaboração entre as redes de ensino municipal e estadual local, que possibilite a oferta do ensino, nos diversos níveis, segundo diretrizes definidas conjuntamente, objetivando a otimização dos espaços?

O objetivo foi verificar se o microplanejamento de rede era realizado de forma integrada entre as redes municipais e estadual de ensino, possibilitando a troca de informações e cooperação para o planejamento da oferta da rede de ensino pública no Espírito Santo em todas as etapas da educação básica.

Para responder à questão proposta pelo Levantamento foram realizadas as seguintes análises a partir dos dados informados pelas secretarias municipais e estadual de educação: *i) Escolas que oferecem a mesma etapa de ensino em até 3 km de distância e ii) Transição do 9º ano do Ensino Fundamental para o 1º ano do Ensino Médio (2018-2019).*

Após as análises, o Relatório de Levantamento apontou, de modo geral, que **há deficiência de comunicação entre as redes para fins de planejamento conjunto da oferta de vagas**. Além disso, observou-se a **existência de grande número de escolas concorrentes** (escolas pertencentes a redes de ensino distintas que ofertam a mesma etapa de ensino) **com distância de até 3 quilômetros**¹³⁸ uma das outras, o que pode indicar problemas na distribuição da oferta entre as redes estadual e municipais de ensino.

Os trabalhos de levantamento apresentaram apontamentos acerca do regime de colaboração entre as redes de ensino estadual e municipais para o planejamento da oferta do Ensino Fundamental Anos Finais, etapa concorrente entre Estado e municípios, e o Ensino Médio, etapa prioritária do Estado, a seguir detalhados sob as seguintes perspectivas:

¹³⁸ Segundo consta no Relatório de Levantamento 12/2019, a distância foi calculada em linha reta, utilizando a plataforma *python*, a partir dos dados de localização fornecidos pelos municípios.

1 - Oferta de vagas no 1º ano do Ensino Médio e nos anos finais do Ensino Fundamental:

Quanto à **oferta de vagas no 1º ano do Ensino Médio** (ou seja, a capacidade da rede estadual em acolher os alunos que foram aprovados no 9º ano do Ensino Fundamental), constatou-se que há municípios em que o número de vagas é inferior, até **18%**, em relação à quantidade de alunos aprovados, como é o caso de **Boa Esperança**. Entretanto, na **maior parte dos municípios o número de vagas ofertadas no 1º ano do Ensino Médio é superior ao número de alunos aprovados no 9º ano**. Em 14 (quatorze) municípios as vagas ultrapassam em **50%** a quantidade de alunos aprovados.

2 – Taxa de ocupação no 1º ano do Ensino Médio e do 9º Ano do Ensino Fundamental:

Outro ponto que merece ser registrado refere-se à efetiva **ocupação no 1º ano do Ensino Médio**. A equipe de auditoria verificou que, mesmo em municípios em que o **número de vagas era inferior à quantidade de aprovados no 9º Ano do Ensino Fundamental**, nem todas as vagas foram ocupadas na rede estadual. Ainda no exemplo do município de Anchieta, observa-se que o **déficit** da oferta de vagas no **1º ano do Ensino Médio** era de 25%, porém, a ocupação, em 2019, foi de 88%, havendo, portanto, ainda vagas disponíveis.

Cabe ressaltar que a equipe não levou em consideração na análise a rede privada de ensino fundamental, o que representaria um aumento na demanda por vagas no ensino médio, o que pode justificar, por exemplo, o aumento da demanda por vagas no município de Marataízes que, apesar da oferta de vagas no 1º ano do Ensino Médio ser 48% superior ao número de aprovados no 9º ano do Ensino Fundamental da rede pública de ensino, a taxa de ocupação verificada no 1º ano do Ensino Médio foi de 99%, ou seja, capacidade quase totalmente preenchida.

Em análise global, ficou constatado que há uma oferta de **48.000 vagas no 1º ano do Ensino Médio** para uma quantidade de **38.689 aprovados no 9º ano do Ensino Fundamental**. Ou seja, a rede de ensino pública estadual **oferta 24% de vagas a mais**. No entanto, a taxa de ocupação para o 1º ano do Ensino Médio é de 84%, o que indica que, para essa etapa, há demanda de alunos além daqueles aprovados no 9º ano do Ensino Fundamental nas redes de ensino público.

Ademais, ao cotejar os dados levantados, os resultados das análises realizadas, bem como dos questionários enviados pelos jurisdicionados e as entrevistas realizadas em algumas secretarias, a unidade técnica entendeu pela **deficiência de comunicação entre as redes para fins de planejamento conjunto da oferta de vagas**.

Nesse contexto, concluiu por ser fundamental a instituição de procedimentos formalizados que promovam a troca de informações entre as redes de ensino, visando a **melhor distribuição da oferta dentro da rede**, de forma a melhor aproveitá-la, frente à demanda por vagas no Espírito Santo, razão pela qual conclui-se pela Determinação relativa à implementação do **Regime de Colaboração** já tratado preambularmente.

II.14.7.1.2 Questão 2. A Unidade Jurisdicionada possui sistema informatizado de gestão da educação, que centralize as informações de forma a permitir a realização do planejamento de sua rede de ensino?

Os trabalhos evidenciaram a importância de um sistema informatizado para fins de planejar e gerir as redes de ensino. Por meio de um *software* é possível gerenciar, de forma integrada, os processos administrativos e pedagógicos das escolas. Além disso, permite a organização da demanda, por etapa e modalidade, possibilitando um diagnóstico da situação presente e apontando alternativas para uma eventual necessidade de alteração.

Neste ponto de análise, a área técnica trabalhou com os municípios, uma vez que o Estado possui sistema informatizado da gestão da educação que permite à SEDU a obtenção de informações para realização do microplanejamento de sua rede. Entretanto, em relação aos municípios, constatou que, dentre os 78 municípios do estado, 49 informaram utilizar sistema informatizado de gestão da educação, porém, apenas cinco possuíam informações acerca dos alunos, que permitissem o diagnóstico de sua rede de ensino para fins de realização do microplanejamento.

Por fim, vale reiterar que a utilização de um sistema informatizado de gestão escolar é fundamental para o planejamento, acompanhamento e execução de políticas da rede de ensino. Um sistema de gestão escolar em que deve, minimamente, centralizar as informações da rede, tais como matrículas, vagas, estrutura física e de pessoal, entre outras, permitindo a organização da demanda, por etapa e modalidade, dentro da oferta existente, possibilitando um diagnóstico da situação e apontando alternativas para uma eventual necessidade de redimensionamento da rede de ensino.

II.14.7.1.3 Questão 3. A Capacidade Física da Rede de Ensino Local (Municipal e Estadual) é suficiente para o atendimento da demanda por vagas nas diversas etapas de ensino?

Nessa questão buscou-se verificar se a capacidade física das redes de ensino era suficiente para garantir o atendimento da demanda por vagas nas diversas etapas da educação básica ou se haveria a necessidade de reorganização da estrutura posta.

A Equipe de Fiscalização ressaltou previamente que a ausência de um sistema informatizado de gestão de educação, que centralize na secretaria de educação as informações de sua rede, conforme relatado na questão de número 2, pode ter resultado em certa fragilidade quanto à confiabilidade dos dados enviados por alguns municípios. **Quanto aos dados informados pela SEDU, por terem sido extraídos do Sistema Estadual de Gestão Escolar – SEGES, foram considerados “bons”.**

Para responder à questão foram realizadas as seguintes análises a partir dos dados informados pelas secretarias municipais e estadual de educação: i) *Taxa de Ocupação (porcentagem de vagas preenchidas em relação ao total)*; ii) *Atendimento ao limite de vagas permitido*; iii) *Média de alunos por turma na Educação Infantil em 2019*; iv) *Escolas com turmas multisseriadas* e v) *Escolas estaduais com número de matrículas inferior a 50 (cinquenta)*.

Quanto à **taxa de ocupação das redes municipais de ensino**, o Relatório destaca a existência de diferença significativa entre elas e destacou que apesar de baixas taxas de ocupação não serem desejadas, uma vez que elas apontam a uma subocupação da rede; altas taxas de ocupação também são indesejadas. Em razão do movimento dos alunos entre as redes, da demanda não manifesta/reprimida e da busca ativa, redes de ensino que operam com taxa de ocupação técnica de 100% (consideradas as taxas acima de 95%) não possuem capacidade para atender todo o público alvo de seu município.

Com base nos dados levantado, o panorama da Taxa de Ocupação referente à **rede pública municipal** no Espírito Santo é o seguinte:

Etapa do Ensino	QTDE ofertadas	vagas	Taxa de Ocupação
Creche	78.461		88%
Pré-Escola	115.263		85%
Ensino Fundamental - Anos Iniciais	269.497		79%
Ensino Fundamental - Anos Finais	152.932		78%

Além disso, verificaram que, de forma geral, as observações tecidas acerca da taxa de ocupação das escolas das redes municipais de ensino também se aplicam à taxa de ocupação das escolas da rede estadual.

No que tange à **rede estadual de ensino**, o Espírito Santo oferece 254.150 vagas, entre **Ensino Fundamental (anos finais de estaduais)** e **Ensino Médio**, e apresenta as seguintes taxas de ocupação:

Ensino Fundamental				Ensino Médio	
Anos Iniciais		Anos Finais			
Vagas	Ocupação	Vagas	Ocupação	Vagas	Ocupação
42440	72%	93310	81%	118400	79%

De maneira mais detalhada, o Relatório aponta, em relação ao ensino médio, que **13 municípios apresentaram taxa de ocupação inferior a 60%** das vagas, destacando, neste cenário Bom Jesus do Norte, cuja taxa de ocupação alcançou somente 33% das vagas ofertadas. Quanto as escolas estaduais de ensino fundamental anos finais, somente três municípios apresentaram número inferior a 60% das vagas ofertadas: Bom Jesus do Norte, com taxa de ocupação de 56%; Conceição da Barra e Pinheiros, ambos com taxa de ocupação de 45%. A seguir um panorama da rede estadual:

Taxa de ocupação da rede Estadual

Município	Ensino Fundamental				Ensino Médio	
	Anos Iniciais		Anos Finais		Vagas	Ocupação
	Vagas	Ocupação	Vagas	Ocupação		
Afonso Cláudio	620	70%	1330	70%	1080	60%
Água Branca			490	60%	520	73%
Água Doce do Norte			805	70%	520	65%
Alegre	630	58%	1855	73%	1200	55%
Alfredo Chaves	220	73%	245	62%	520	47%
Alto Rio Novo			525	79%	360	71%
Anchieta			280	69%	1000	83%
Apiacá			35	65%	240	56%
Aracruz			1960	79%	2960	81%
Atílio Vivacqua					400	78%
Baixo Guandu			525	68%	880	74%
Barra de São Francisco	1240	24%	1505	68%	1280	73%
Boa Esperança	245	77%	770	76%	640	73%
Bom Jesus do Norte			140	56%	120	32%
Brejetuba	405	71%	1085	74%	720	59%
Cachoeiro de Itapemirim	3245	84%	6300	86%	5080	83%
Cariacica	7910	87%	12600	88%	9720	87%
Castelo			175	76%	1200	71%
Colatina	215	72%	1680	79%	3440	79%
Conceição da Barra	895	49%	805	45%	1400	68%
Conceição do Castelo			910	78%	360	80%
Divino de São Lourenço	195	75%	280	71%	200	49%
Domingos Martins	410	82%	980	73%	1240	78%
Dores do Rio Preto			560	74%	400	58%
Ecoporanga	705	51%	1890	69%	1040	72%
Fundão			350	91%	400	77%
Governador Lindenberg	495	72%	875	75%	480	56%
Guaçuí			280	74%	920	76%
Guarapari	110	90%	1680	79%	3880	78%
Ibatiba			630	94%	440	88%
Ibiraçu	245	63%	735	78%	440	62%
Ibitirama	270	62%	630	73%	320	65%
Iconha			385	76%	480	83%
Irupi	120	83%	665	78%	320	75%
Itaguaçu	270	31%	840	60%	600	55%
Itapemirim	190	80%	875	85%	920	78%
Itarana	270	44%	805	65%	400	59%
Lúna	245	63%	1505	83%	880	72%
Jaguaré			665	94%	960	84%
Jerônimo Monteiro	330	83%	420	74%	280	65%
João Neiva					400	60%
Laranja da Terra	135	48%	420	81%	480	66%
Linhares	1050	59%	4235	77%	4880	82%
Mantenópolis			665	79%	480	70%
Marataízes			280	76%	1240	92%
Marechal Floriano			805	81%	640	73%
Marilândia			525	84%	480	82%
Mimoso do Sul	885	102%	1190	83%	720	68%
Montanha	490	11%	840	74%	640	63%
Mucurici			315	78%	200	67%
Muniz Freire	295	72%	455	81%	920	64%
Muqui	120	101%	630	86%	400	72%

Nova Venécia	890	21%	280	72%	1920	75%
Pancas	410	54%	805	79%	840	66%
Pedro Canário	270	51%	1575	79%	1040	65%
Pinheiros	650	39%	525	45%	840	74%
Piúma			420	81%	680	59%
Ponto Belo	135	17%	420	76%	240	70%
Presidente Kennedy					400	88%
Rio Bananal					560	73%
Rio Novo do Sul			630	84%	560	70%
Santa Leopoldina	270	91%	385	77%	400	56%
Santa Maria de Jetibá	1560	86%	1750	83%	1120	58%
Santa Teresa	270	33%	210	81%	960	51%
São Domingos do Norte			245	77%	320	79%
São Gabriel da Palha	1705	13%	665	69%	960	74%
São José do Calçado			245	74%	280	81%
São Mateus	1830	69%	2835	78%	4280	75%
São Roque do Canaã	485	72%	455	76%	440	65%
Serra	6795	94%	14735	92%	14080	88%
Sooretama	1250	55%	455	80%	1000	83%
Vargem Alta			630	82%	640	73%
Venda Nova do Imigrante	805	90%	735	85%	640	83%
Viana	30	80%	1260	89%	2280	90%
Vila Pavão			140	80%	520	65%
Vila Valério	895	31%	280	65%	560	80%
Vila Velha	1735	87%	3430	81%	11280	83%
Vitória			770	92%	11840	84%
Total	42440	72%	93310	81%	118400	79%

Fonte: SecexSES.

O Movimento de Educação Promocional do Espírito Santo – MEPES é uma instituição privada mantenedora de 17 (dezessete) Escolas Famílias Agrícolas (EFA's) no estado do Espírito Santo, que recebe recursos do Estado para a manutenção destas escolas. Além das EFA's, o MEPES mantém quatro creches no Município de Anchieta. A taxa de ocupação das EFA's varia de 40% a 94,3% no ensino fundamental e, de 35% a 90% no ensino médio. Taxas de ocupação inferiores 60% são característica das escolas da zona rural.

Em relação às **escolas estaduais com número de matrículas inferior a 50**, foram identificadas 47 (quarenta e sete) escolas no total, **28 (vinte e oito)** possuem taxa de **ocupação inferior a 10% da capacidade física**. Destas, dez estão localizadas no Município de São Gabriel da Palha, cinco no Município de Barra de São Francisco, e outras três no Município de Vila Valério.

Após todas as análises realizadas para responder à questão de número 3, o Relatório concluiu:

No tocante aos municípios verifica-se uma grande disparidade entre as redes de ensino. Há tanto o esgotamento da capacidade instalada, como a ociosidade. O esgotamento acontece, com maior incidência na creche, sendo verificado em 37 (trinta e sete) municípios. No ensino fundamental, anos iniciais, foi verificada ociosidade em 15 (quinze) municípios, e esgotamento em sete. No ensino fundamental, anos finais, se verifica ociosidade em 18 (dezoito) municípios e esgotamento em oito. Há que se ressaltar que a maior parte dos municípios possui, em sua zona rural, escolas com turmas multisseriadas, cuja taxa de ocupação é naturalmente baixa, um dos principais

fatores para a maior incidência da ociosidade da capacidade instalada das redes municipais.

Quanto à rede estadual percebe-se certa ociosidade na oferta do ensino fundamental, anos iniciais, a taxa de ocupação nesta etapa encontra-se abaixo de 60% em 18 (dezoito) dos 46 (quarenta e seis) municípios contemplados. No ensino médio foi verificado ociosidade em 14 (catorze) dos setenta e oito municípios. Praticamente não se observou esgotamento da capacidade instalada da rede estadual de ensino.

No tocante especificamente às escolas municipais multisseriadas (um professor atendendo alunos de várias séries na mesma turma), constatou-se que vários municípios não vêm observando todos os critérios para a implantação desse modelo de escola, tendo em vista a grande quantidade de pares de escolas multisseriadas num raio de 3km de distância.

Em 2019, segundo as informações declaradas, as escolas municipais com turmas multisseriadas totalizaram 620 (seiscentas e vinte) escolas. Considerando que o total de escolas localizadas na zona rural dos municípios foi de 876 (oitocentos e setenta e seis), o percentual de escolas municipais multisseriadas atingiu 70,8% das escolas localizadas na zona rural dos municípios. A escola multisseriada que deveria ser uma exceção, para atender situações específicas bem definidas, se tornou a regra. Tendo em vista o diagnóstico, é importante frisar que as escolas com turmas multisseriadas não participam da Prova Brasil, do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), nem de qualquer outro tipo de avaliação de qualidade do ensino, não sendo possível mensurar a qualidade do ensino ofertado.

II.14.7.1.4 – Questão 4. Há correlação entre a estrutura adotada pela rede de ensino e os indicadores de qualidade da educação, tais como IDEB, taxa de abandono escolar e de distorção da idade-série?

O objetivo foi verificar se havia correlação entre a estrutura adotada pela rede de ensino e os indicadores de qualidade da educação, tais como Ideb, taxa de abandono escolar e de distorção da idade série. Com tal análise, tinha-se o intuito de analisar como a escolha por maior ou menor concentração de alunos por escolas, na prestação do serviço de ensino básico, impactaria o desempenho educacional dos alunos.

Em síntese, verificaram que não haver relação direta entre os índices de qualidade do ensino e a estrutura da rede de ensino, tanto nas redes municipais, quanto na rede estadual. No entanto, em uma análise comparativa entre os dados das redes municipais e estadual, observaram que as escolas pertencentes à rede estadual de ensino, em regra, apresentaram maior abandono e maior distorção idade-série.

II.14.7.1.5 Questão 5. A matrícula dos alunos nas redes de ensino atende ao que preconizam suas normas, no que tange à distância entre a localização e o endereço do aluno?

O objetivo do último questionamento foi verificar se a alocação de alunos pelas vagas existentes atende ao Programa Estadual de Transporte Escolar no Estado do Espírito Santo – PETE/ES (Lei Estadual nº 9.999/2013 e Decreto Estadual nº 3277-

R/2013), que dispõe que a distância máxima a ser percorrida pelo aluno, a pé, de sua residência até a escola seria de 3 km.

A equipe buscou conhecer a real situação de distribuição geográfica de matrículas/escola dentro da rede de ensino, todavia, restou prejudicada pois apenas 5 (cinco) municípios continham informações centralizadas sobre os alunos pertencentes a sua rede de ensino, contendo endereço, etapa de ensino, turno e escola em que está matriculado (Boa Esperança, Divino de São Lourenço, Linhares, Nova Venécia e Vitória).

Realizaram, ainda, dois estudos de caso, um para a rede estadual de ensino e outro para a rede municipal de Vitória. **Em razão do objeto dos destes autos, consigno apenas as conclusões para a rede estadual.**

Nessa toada, constataram que **a distância da residência do aluno à escola não é critério para a matrícula em determinada escola**, razão pela qual há elevado quantitativo de alunos a distâncias maiores que 3 km. Observaram que as escolas com menor número de alunos a distâncias superiores a 3 km estão localizadas na Região Metropolitana, ou em municípios do interior, que possuem área urbana populosa, caso de Linhares e Cachoeiro de Itapemirim. Somente no Município de Barra de São Francisco, que não se enquadra no modelo mencionado, tendo sido identificada como escola que se insere nos critérios da análise.

II.14.7.1.6 Das conclusões do Levantamento TC 3330/2019:

Das extensas análises desenvolvidas, ressalvadas as limitações ao Levantamento elencadas na Metodologia constantes do correspondente Relatório, a equipe de fiscalização concluiu que:

I - Há deficiência de comunicação entre as redes municipais e a rede estadual para fins de colaboração para o planejamento da oferta de vagas no ensino público; (item 4.1 do Relatório de Levantamento 12/2019);

II - Há um grande número de escolas concorrentes (escolas pertencentes a redes de ensino distintas que ofertam a mesma etapa de ensino) com distância de até 3 km uma das outras, indício de má distribuição da oferta entre as redes estadual e municipais; (item 4.1.1 do Relatório de Levantamento 12/2019);

III - Na maioria das vezes, em caso de concorrência de etapa de ensino entre a rede estadual e uma rede municipal, há a preferência, por parte da população, pela rede municipal. Exceção a esta regra ocorrem nos municípios de Mimoso do Sul e Muniz Freire; (item 4.3.1 do Relatório de Levantamento 12/2019);

IV - As redes de ensino municipais, com exceção dos municípios de Boa Esperança, Divino de São Lourenço, Linhares, Nova Venécia e Vitória não possuem sistema informatizado de gestão da educação que centralize e atualize as informações da rede, permitindo o planejamento de oferta e demanda, tomadas de decisões e gestão; (item 4.2 do Relatório de Levantamento 12/2019);

V - Como reflexo da ausência de adoção de sistema informatizado de gestão da educação, a maioria dos municípios não possui, de forma detalhada e atualizada, informações sobre as escolas pertencentes a sua rede de ensino. A ausência de informações atualizadas e centralizadas na Secretaria de Educação sobre quantitativo de salas, de vagas e de matrículas **dificulta o planejamento da oferta de vagas**

necessárias para atender à demanda existente; (item 4.3 do Relatório de Levantamento 12/2019);

VI - Sem um planejamento para a oferta de vagas na rede de ensino municipal, verificou-se a existência de grande número de **redes de ensino em situação de lotação ou de subaproveitamento**; (item 4.3.1 do Relatório de Levantamento 12/2019);

VII - Essa situação também ocorre na rede de ensino estadual, na qual há 28 (vinte e oito) escolas com taxa de ocupação inferior a 10%, consideradas as escolas estaduais com até 50 matrículas; (item 4.3.5 do Relatório de Levantamento 12/2019);

VIII - A situação de lotação ou de subaproveitamento torna-se mais preocupante quando ocorre em ambas as redes de ensino dentro de um mesmo município, como, por exemplo, nos Anos Iniciais Ensino Fundamental em Itarana, com menos de 50% de ocupação na rede municipal e na rede estadual; (item 4.3.1 do Relatório de Levantamento 12/2019);

IX - Em relação ao atendimento ao limite de vagas permitido por turma (Resolução do Conselho Estadual de Educação nº 3.777/2014), o desrespeito ao quantitativo ocorre, em sua maioria, na Educação Infantil, etapa com elevada demanda e oferta de vagas insuficiente; (itens 4.3.2 e 4.3.3 do Relatório de Levantamento 12/2019);

X - O quantitativo de escolas municipais com turmas **multisseriadas** no Estado é de **27,5% do total de escolas existentes**, chegando a 70,8% em relação às escolas rurais. O elevado quantitativo de escolas com turmas multisseriadas, somada à proximidade entre elas (distância de até 3 quilômetros), indica que estas estão sendo criadas em situações distintas daquelas para as quais foram previstas (zonas rurais de baixa densidade populacional e que apresentam dificuldades para o atendimento do transporte escolar); (item 4.3.4 do Relatório de Levantamento 12/2019);

XI - Nos índices utilizados para medir a **qualidade do ensino** (IDEB, Taxa de Abandono e Taxa de Distorção Idade-Série), via de regra, os resultados apresentados pela **rede municipal de ensino são melhores do que** aqueles referentes à **rede estadual local**; (item 4.4 do Relatório de Levantamento 12/2019);

XII - Apesar da função CORREL do Excel utilizada para analisar correlação entre indicadores não ter retornado relevância, isso não significa serem independente. Análises estatísticas mais elaboradas podem apontar para uma relação entre tais variáveis; (item 4.4.2 do Relatório de Levantamento 12/2019);

XIII - A política da rede de ensino estadual que permite ao aluno escolher em qual escola se matricular, independente da distância para sua residência, resulta em elevado número de alunos se locomovendo mais de 3 quilômetros para chegar a sua escola, sem direito a transporte escolar (ao optar por escola mais distante de sua residência, existindo escola próxima, o aluno não tem direito ao transporte escolar). (item 4.5.1 do Relatório de Levantamento 12/2019);

Assim, considerando a função das Entidades de Fiscalização Superiores (**EFS**), em especial quanto a persecução do alcance e cumprimento das metas para o **Objetivo 4 – Educação de Qualidade** - dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS da ONU, qual seja, *assegurar a **educação inclusiva e equitativa e de qualidade**, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todas e todos*.

Considerando que diante da ampla coleta de dados e extensivas análises realizadas pela equipe de fiscalização, com a utilização de ferramentas estatísticas, foi possível melhor compreender a forma de distribuição de competências entre o

Estado e os municípios quanto a oferta de vagas da educação básica frente à demanda existente no Espírito Santo.

Considerando que o Levantamento evidenciou **deficiência na forma de colaboração entre a rede de ensino estadual e as redes municipais**, como o elevado número de escolas próximas ofertando a mesma etapa de ensino, a baixa ocupação, o subaproveitamento de espaços e o número elevado de escolas multisseriadas.

Considerando que, diferentemente do que ocorre com as políticas públicas de saúde e assistência social que são organizadas em sistemas únicos, a política pública de educação é organizada em sistemas autônomos de ensino, de acordo com a competência de cada ente federativo.

Considerando que o **art. 211** da Carta Constitucional estabelece que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão seus sistemas de ensino em **regime de colaboração**.

Considerando que o estabelecimento da colaboração entre os entes - estado e municípios - revela-se um eficiente instrumento para se alcançar e assegurar, efetivamente, os direitos à educação pública previstos constitucionalmente e, principalmente, para se ofertar uma **educação pública com mais qualidade à sociedade capixaba**.

Considerando ainda que este Levantamento evidenciou que a implementação do regime de colaboração entre os entes viabilizará maior diálogo, integração e principalmente melhor **planejamento das redes públicas estadual e municipais**, o que, por consequência, permitirá promover otimização e racionalização dos recursos públicos, com **ganho de eficiência e qualidade na oferta da educação** básica do Espírito Santo.

Considerando que a implementação de regime de colaboração permitirá uma inter-relação entre as políticas públicas desenvolvidas pelo estado e por cada município.

Considerando que o planejamento é etapa fundamental para a prestação de um **serviço público de qualidade**.

Considerando finalmente, que nos termos das conclusões técnicas, a Educação Básica é prestada pelos Estados e Municípios em regime de colaboração, possuindo tais entes etapas de educação complementares e concorrentes e que o **microplanejamento deve ser realizado de forma conjunta**, a fim de atender à demanda da região de forma mais eficaz e mais eficiente.

Concluo, em observância ao disposto nos arts. 23, 205 e 211¹³⁹ da Carta Constitucional e nos arts. 8º, 10 e 74 da Lei Federal nº 9.394/1996 (LDB),

¹³⁹ Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades

apreendendo que para contribuir para a promoção da transformação social, a melhoria da educação é o principal caminho. E para se alcançar a **qualidade na educação**, faz-se necessária a cooperação entre os entes federados.

II. 14.8 Aporte Educação, Regime De Colaboração e Fundeb

Ao apreciar as Contas do Governador do exercício de 2014 (Parecer Prévio TC 050/2015 – Plenário, Processo TC 6016/2015) está Egrégia Corte de Contas discutiu sobre o impacto da contabilização do “aporte” para cobertura de déficit financeiro do RPPS do Estado (transferência de recursos do ente ao RPPS), relativo aos inativos e pensionistas originários da educação, ser incluída no montante de despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE).

Amparada pelo disposto no artigo 21, parágrafo 4º da Resolução TC 238/2012, *in verbis*:

Art. 21 Os recursos disponíveis nas contas citadas nos art. 8º, 9º, 11, 12, 15 e 16, desta Resolução, deverão ser aplicados diretamente na manutenção e no desenvolvimento do ensino, conforme especificado no art. 70, respeitadas as vedações impostas pelo art. 71, ambos da Lei 9.394/96, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.

§ 4º As despesas com contribuição complementar destinadas a cobrir déficit financeiro do RPPS, estabelecidas na lei complementar estadual 282/2004, no tocante aos inativos e pensionistas originário da educação, custeados com os recursos de que trata o caput do artigo 21, serão consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino, nos termos desta Resolução.

Pois bem. Em que pese haver entendimentos de que uma interpretação conjunta dos artigos 37 e 40 da Constituição Federal, os artigos 70 e 71 da Lei n.º 9.394/1996¹⁴⁰ (LDB), e o artigo 22 da Lei 11.494/07, possam apontar que para fins do limite constitucional com MDE, deve-se considerar apenas as despesas

educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios; ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996](#))

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil. ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996](#))

§ 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio. ([Incluído pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996](#))

§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório.

§ 5º A educação básica pública atenderá prioritariamente ao ensino regular.

¹⁴⁰ **Art. 70. Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a:**

I - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;

(...)

Art. 71. Não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com:

I - pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, ou, quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão;

II - subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural;

III - formação de quadros especiais para a administração pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos;

IV - programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social;

V - obras de infra-estrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar;

VI - pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino.

destinadas à remuneração e ao aperfeiçoamento dos profissionais em educação, e que exerçam cargo, emprego ou função na atividade de ensino, excluindo-se, assim, as despesas que envolvam gastos com inativos e pensionistas, não comungo com tal posicionamento.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional é omissa com referência ao tratamento a ser dispensado aos inativos originários da educação. Não sendo vedado expressamente o pagamento de inativos, definindo apenas o que não pode ser computado como educação. Ainda em seu art. 70, I, permite o pagamento com profissionais da educação, não especificando se ativos ou inativos.

Resta demonstrado na análise do Projeto de Lei nº 1.258, que originou a LDB, a matéria foi alvo de incansáveis debates, sofrendo diversas emendas tanto favoráveis ao pagamento de inativos (emendas 267, 268, 269, 272 e 273) e outras a excluir essas despesas da destinação dos fundos (emendas 277, 278 e 279). Vencendo a Emenda 268 de autoria do Senador Pedro Piva que alterou o texto suprimindo o termo “em atividade” sob o argumento que “(...) *Ora, num momento em que Governo e Sociedade se esforçam para aprimorar e expandir o sistema educacional brasileiro, a perspectiva de uma aposentadoria precária, além de injusta, desestimula de forma cabal o ingresso de novos profissionais nas várias carreiras típicas ou correlatas à educação. (...)*”.

Ressalto, que este Tribunal vem se posicionando desde a análise das contas do exercício de 2014 para a premente necessidade da criação de uma regra de transição para tratar a exclusão do cômputo do “Aporte” como despesa de Educação (MDE) para fins de apuração do limite Constitucional, sendo a matéria analisada em diversos processos desta Corte de Contas.

Ademais, tendo em vista o possível julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5691/ES ajuizada no Supremo Tribunal Federal (STF) que analisa o disposto no artigo 21, § 4º e §5º, da Resolução TC 238/2012, é latente que o Poder executivo Estadual precisa promover estudos quanto aos impactos da possível decisão.

Nesse contexto, ao analisar o exercício financeiro de 2019, verifica-se que o Poder Executivo Estadual obteve uma receita realizada no montante de R\$ 11.379.148.671,97, sendo aplicado em educação um total de R\$ 3.162.896.191,19, significando, portanto, aplicação percentual de 27,80% em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

Dessa monta aplicada em MDE, o valor do aporte feito para cobertura do déficit financeiro do RPPS do Estado pertinente aos inativos e pensionistas originários da educação foi de R\$ 783.167.581,25, dos quais R\$ 465.058.558,05 (59,38% do total) foram necessários para se atingir o mínimo constitucional de gastos na educação.

Em 2019, ocorreu a apreciação por este Tribunal de Contas do Processo TC 3330/2019-2 (Fiscalização na modalidade Levantamento), que teve como objetivo conhecer o planejamento a médio prazo da oferta de vagas nas redes municipais e estaduais de ensino em todas as etapas (Educação Infantil, Ensino Fundamental e

Ensino Médio), bem como a coordenação de informações entre os municípios e o estado para o melhor planejamento da rede de ensino.

Naqueles autos, fora efetuada uma ampla coleta de dados e extensivas análises, onde restou evidenciada a **deficiência na forma de colaboração entre as redes de ensino estadual e as redes municipais**, como o elevado número de escolas próximas ofertando a mesma etapa de ensino, a baixa ocupação, o subaproveitamento de espaços e o número elevado de escolas multisseriadas.

Vale registrar que o instrumento do regime de colaboração é uma estratégia prevista na Constituição Federal do Brasil de 1988, na Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) e no Plano Nacional de Educação onde a União, estados e municípios devem se organizar para solucionar problemas comuns e estimular e apoiar a implementação de políticas públicas educacionais.

É cristalino que o planejamento conjunto é peça fundamental para que o Estado e os municípios passem a adotar um regime de colaboração mais eficiente e eficaz para ambas as partes, além de evitar a “concorrência” **tendo como peça basilar a oferta educacional de maior qualidade no Estado do Espírito Santo.**

Não perdendo de vista o preceituado na Constituição da República Federativa do Brasil que assegurou a educação como um direito fundamental, inerente à dignidade da pessoa humana, e por essa razão o Estado tem o dever de prover condições indispensáveis ao seu pleno exercício.

Assim, ao analisar os trabalhos realizados da equipe de Levantamento, esta Casa de Contas decidiu, nos termos do Acórdão 01721/2019-5 – Plenário (Processo TC 3330/2019) por expedir **Determinação** para o **Estado do Espírito Santo**, por meio da **Secretaria de Estado da Educação –SEDU** afim de definir e passar a adotar de modo permanente, no prazo máximo de 1 (um) ano, formas de colaboração com os municípios, visando o planejamento conjunto da oferta de vagas na educação pública e eventual redimensionamento das redes de ensino, em especial no Ensino Fundamental, conforme art. 10, II da Lei Federal nº 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB).

Conforme já consignado, para além dos comandos e encaminhamentos a ele inerentes ao processo TC 3330/2019, o mesmo tem ainda a função de subsidiar a instrução dos presentes autos.

Pois bem. Cumprindo o rito legal e regimental para as Contas de Governador, o Ministério Público de Contas fora instado a se manifestar nestes autos, conforme já relatado. Ocorre que, nos termos do Parecer 02154/2020 (evento 50) o douto *parquet* de Contas pugnou para que o Poder executivo Estadual promova estudos quanto aos impactos da possível decisão da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5691/ES ajuizada no Supremo Tribunal Federal (STF), que analisa o disposto no artigo 21, §§ 4º e 5º, da Resolução TC 238/2012, contemplando as soluções a serem adotadas ao caso, bem como realize os registros contábeis considerando as

Normas de Contabilidade aplicadas ao Setor Público, inclusive divulgando tudo em notas explicativas.

Assim, diante dos argumentos delineados pelo órgão ministerial, diligenciei a área técnica por meio do Protocolo 09947/2020-3 (evento 52) para que fosse informado se há, no âmbito desta Corte de Contas, estudos sobre os impactos de um regime de colaboração entre as redes Estadual e Municipais de ensino no Espírito Santo, conforme determinação acima referenciada. Em caso afirmativo, que fosse apontado os resultados e conclusões da área técnica com vistas a subsidiar a análise da Prestação de Contas do Governador.

Informou o Núcleo de Controle Externo de Avaliação e Monitoramento de Políticas Públicas Educação, Despacho 27346/2020-1(evento 54), que ainda está na fase de elaboração estudo que visa simular os impactos de um regime de colaboração entre as redes Estadual e Municipais de ensino no Espírito Santo conforme o modelo adotado no Mato Grosso e no Paraná, ou seja, um regime de colaboração em que os anos iniciais do Ensino Fundamental fossem de competência dos municípios e os anos finais de competência do Estado.

Para que possa ocorrer uma melhor compreensão do estudo preliminar realizado pelo corpo técnico desta Corte de Contas, é fundamental discorrer sobre a Emenda Constitucional nº 53, de 19/12/2006, que criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb), caracterizando-o como um fundo especial, de natureza contábil e de âmbito estadual (um fundo por estado e Distrito Federal, num total de vinte e sete fundos), sendo estabelecido um prazo de vigência de 14 anos, a partir de sua promulgação, portanto, seu encerramento dar-se-á em 2020.

Saliento, que para fim de análise destas contas não vamos adentrar na discussão do que está sendo proposto para o novo FUNDEB no Congresso Nacional.

Atualmente o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica, é formado, quase a totalidade, por recursos provenientes dos impostos e transferências dos estados, Distrito Federal e municípios, vinculados à educação por força do disposto no art. 212¹⁴¹ da Constituição Federal.

E tem como objetivo financiar todas as etapas da Educação Básica, distribuindo igualmente os recursos, dentro de cada estado, conforme o número de alunos

¹⁴¹ Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

§ 1º A parcela da arrecadação de impostos transferida pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, ou pelos Estados aos respectivos Municípios, não é considerada, para efeito do cálculo previsto neste artigo, receita do governo que a transferir.

§ 2º Para efeito do cumprimento do disposto no "caput" deste artigo, serão considerados os sistemas de ensino federal, estadual e municipal e os recursos aplicados na forma do art. 213.

§ 3º A distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere a universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade, nos termos do plano nacional de educação.

§ 4º Os programas suplementares de alimentação e assistência à saúde previstos no art. 208, VII, serão financiados com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários.

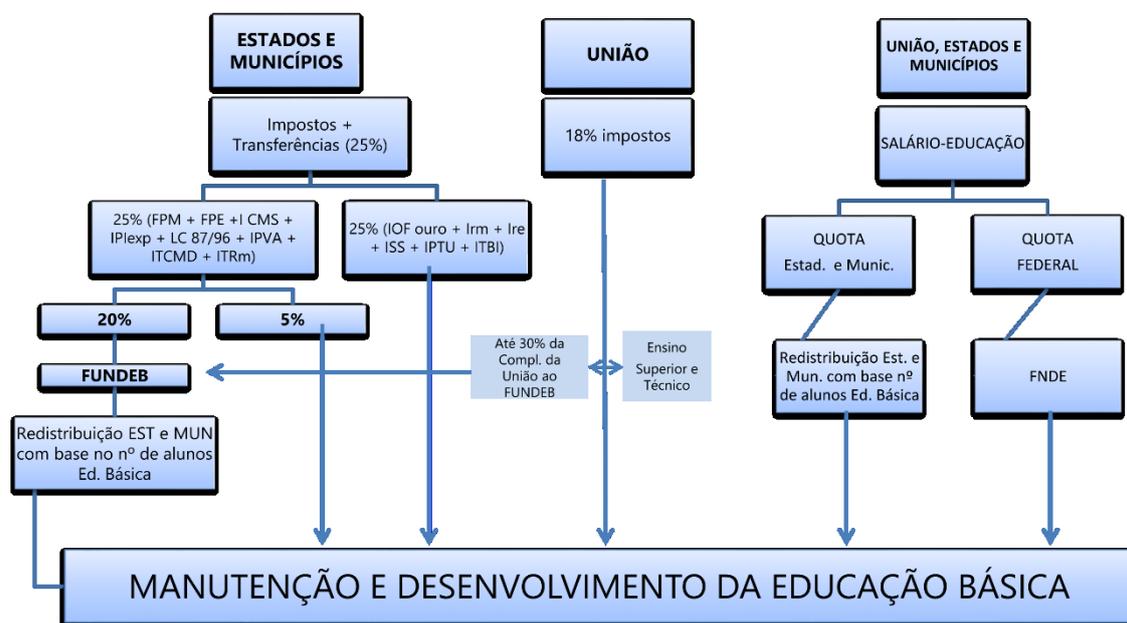
§ 5º A educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas na forma da lei.

§ 6º As cotas estaduais e municipais da arrecadação da contribuição social do salário-educação serão distribuídas proporcionalmente ao número de alunos matriculados na educação básica nas respectivas redes públicas de ensino.

matriculados no ensino público, sendo papel da União complementar quando o valor investido por aluno não atinge o mínimo nacional.

Friso que além da contribuição ao Fundeb, o município deve aplicar em MDE mais 5% das transferências e dos impostos que compõem o Fundeb. Esse percentual é pertinente a diferença entre os 25% dos recursos constitucionalmente vinculados à educação e os 20% da contribuição ao Fundo. E ainda, mais 25% da receita de impostos que não integram a base de cálculo do Fundeb. Vejamos:

Financiamento da Educação Básica



À âmbito de cada Estado, os recursos são distribuídos entre o governo estadual e os de seus Municípios na proporção do número de alunos matriculados nas respectivas redes de educação básica pública presencial, conforme a atuação prioritária dos Entes federados, tendo em vista o regime de colaboração previsto entre a União, Estados, Distrito Federal e os municípios no art. 211 da Constituição Federal.

Para a distribuição desses recursos, são consideradas as matrículas na educação básica apuradas no Censo Escolar do ano anterior, realizado anualmente pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep/MEC).

Além dos alunos das redes públicas, também entram no cômputo do Fundeb os alunos matriculados em instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos, que oferecem educação infantil (creches e pré-escolas) e educação especial, devidamente conveniadas com o poder público e cadastradas no Censo Escolar.

Na educação especial, são consideradas as matrículas na rede regular de ensino, em classes comuns ou em classes especiais de escolas regulares, e em escolas especiais ou especializadas.

Em relação às instituições conveniadas, para distribuição dos recursos do Fundeb, é admitido o cômputo das matrículas efetivadas em creches para crianças de até 3 anos; “na educação do campo oferecida em instituições credenciadas que tenham como proposta pedagógica a formação por alternância”; e, até 31 de dezembro de 2016, das matrículas de crianças de 4 e 5 anos na pré-escola, conforme determina Lei 12.695/2012.

O Censo Escolar é publicado no final do ano anterior de cada exercício, e a partir do número de matrículas informadas por rede, etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino, calcula-se o coeficiente de distribuição a cada Município e Estado.

Para que esses recursos que compõem o Fundeb sejam redistribuídos, é fixada ponderações a cada etapa, modalidade e tipos de estabelecimentos, que diferenciam o valor aluno/ano para todos os segmentos da educação básica. Atribui-se coeficiente 1,00 ao segmento dos anos iniciais do ensino fundamental urbano, e aos demais segmentos, coeficientes que devem variar entre 0,70 e 1,30, conforme art. 10 da Lei 11.494/2007¹⁴².

O cálculo do valor/aluno por ano é obtido pela razão entre o total de recursos do respectivo Fundo estadual e o número de matrículas presenciais efetivas, multiplicado pelas ponderações aplicáveis naquele ano a cada etapa, modalidade e tipo de estabelecimento de educação básica. Sendo utilizado para que seja realizada a distribuição dos recursos do Fundeb entre o governo estadual e seus municípios.

Ademais, é efetuado o cálculo do valor mínimo nacional por aluno/ano, levando em consideração os dados do Censo Escolar e a estimativa do total de recursos que compõem o Fundeb, incluindo as contribuições dos Estados, Distrito Federal e os municípios e a complementação da União. A Lei 11.738, de 16 de julho de 2008, deduziu a parcela dessa complementação, limitando-a a até 10% do valor anual,

¹⁴² Art. 10. A distribuição proporcional de recursos dos Fundos levará em conta as seguintes diferenças entre etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica:

I - creche em tempo integral;

II - pré-escola em tempo integral;

III - creche em tempo parcial;

IV - pré-escola em tempo parcial;

V - anos iniciais do ensino fundamental urbano;

VI - anos iniciais do ensino fundamental no campo;

VII - anos finais do ensino fundamental urbano;

VIII - anos finais do ensino fundamental no campo;

IX - ensino fundamental em tempo integral;

X - ensino médio urbano;

XI - ensino médio no campo;

XII - ensino médio em tempo integral;

XIII - ensino médio integrado à educação profissional

XIV - educação especial;

XV - educação indígena e quilombola;

XVI - educação de jovens e adultos com avaliação no processo;

XVII - educação de jovens e adultos integrada à educação profissional de nível médio, com avaliação no processo.

XVIII - formação técnica e profissional prevista no inciso V do caput do art. 36 da Lei n o 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

§ 1 o A ponderação entre diferentes etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino adotará como referência o fator 1 (um) para os anos iniciais do ensino fundamental urbano, observado o disposto no § 1 o do art. 32 desta Lei.

§ 2 o A ponderação entre demais etapas, modalidades e tipos de estabelecimento será resultado da multiplicação do fator de referência por um fator específico fixado entre 0,70 (setenta centésimos) e 1,30 (um inteiro e trinta centésimos), observando-se, em qualquer hipótese, o limite previsto no art. 11 desta Lei.

(...)

destinando à complementação federal para integralização do pagamento do piso salarial profissional nacional dos profissionais do magistério público.

Aos Estados que não alcançam o valor mínimo nacional por aluno/ano com os seus próprios recursos, é aplicado a complementação da União, assegurando que em nenhuma Unidade Federada fique abaixo do mínimo Nacional.

Na hipótese levantada pelo corpo técnico desta Corte de Contas onde estabelecer-se-ia um regime de colaboração em que os anos iniciais do Ensino Fundamental fossem de competência dos municípios e os anos finais de competência do Estado, tomando-se como base a estimativa do Fundeb para o exercício de 2019 e a planilha correspondente, disponibilizada pelo FNDE, com o número de matrículas de cada etapa de ensino.

Essa diferente distribuição das redes de ensino fruto de um efetivo planejamento conjunto como parte de um vigoroso regime de colaboração entre o Estado e os municípios, acarretaria uma diferente distribuição do Fundeb.

Aplicando essa hipótese exploratória ao ano de 2019, exercício em análise no presente processo, tomando como base a estimativa do Fundeb para o exercício de 2019 e a planilha correspondente, disponibilizada pelo FNDE, com o número de matrículas de cada etapa de ensino. E ainda, considerando as informações sobre as matrículas do Censo Escolar de 2018, simulou-se a transferência dos alunos do Ensino Fundamental Anos Iniciais da rede estadual de ensino público para as redes municipais, e o quantitativo de Alunos do Ensino Fundamental Anos Finais das redes municipais para a rede estadual, sopesando as variáveis de matrículas urbanas, rurais e integrais, conforme fator de ponderação do Fundeb.

Para calcular o novo valor do Fundeb, estabeleceu-se o custo por aluno para cada etapa. Em seguida, subtraiu-se, para cada ente, o número de alunos transferido multiplicado pelo seu respectivo custo por aluno, e somou-se o número de alunos recebidos multiplicado pelo seu respectivo custo por aluno. O qual foi comparado com o valor recebido do Fundeb pelos municípios e Estado em 2019.

Aqui deve-se ressaltar que, apesar do cálculo do coeficiente de distribuição do Fundeb ser realizado com base no Censo Escolar, ao utilizar as informações do Censo para simular as transferências de matrículas entre as redes, até a presente etapa de desenvolvimento do trabalho, foi encontrada disparidade entre o número de matrículas na rede rural, havendo diferença de 130 matrículas na rede estadual rural na planilha do Fundeb quando comparada com as informações do Censo escolar. Por isso, a estimativa do Fundeb para o exercício de 2019 foi atualizada como quantitativo de matrículas constante do Censo Escolar de 2018.

A título comparativo, em 2019 o Governo do Espírito Santo destinou R\$ 2.132.526.966,96 (dois bilhões cento e trinta e dois milhões quinhentos e vinte e seis mil novecentos e sessenta e seis reais e noventa e seis centavos) ao Fundeb, com o recebimento de R\$ 1.034.946.463,33 (um bilhão trinta e quatro milhões novecentos e quarenta e seis mil quatrocentos e sessenta e três reais e trinta e três centavos). Essa relação resultou em uma diferença negativa para o Estado de R\$

1.097.580.503,63 (um bilhão noventa e sete milhões quinhentos e oitenta mil quinhentos e três reais e sessenta e três centavos).

Na simulação proposta, considerando o Censo Escolar de 2018, somados os números de matrículas de todo ensino fundamental, séries iniciais e finais, o Estado e os municípios possuem 419.209 (quatrocentos e dezenove mil, duzentos e nove) matrículas.

Sendo responsabilidade do Estado no Ensino Fundamental em séries iniciais 27.945 (vinte e sete mil, novecentos e quarenta e cinco) alunos na zona urbana, 3.882 (três mil, oitocentos e oitenta e dois) na zona rural e 276 (duzentos e setenta e seis) alunos, no período integral. Portanto, totalizando 32.103 (trinta e dois mil, cento e três) matrículas da Rede Estadual.

Ao transferir 32.103 (trinta e dois mil, cento e três) matrículas de ensino fundamental séries iniciais a rede de ensino municipal, e absorvendo o Estado todas as matrículas referentes ao ensino fundamental anos finais sendo ela 163.064 (cento e sessenta e três mil e sessenta e quatro) zona urbana, 14.773 (quatorze mil, setecentos e setenta e três) zona rural e 9.285 (nove mil, duzentos e oitenta e cinco) integral, teríamos um total de 187.122 (cento e oitenta e sete mil, cento e vinte e dois) alunos de responsabilidade do Poder Executivo Estadual.

O que levaria a nova estimativa de receita do Fundeb a ser recebida pelo Estado seria de R\$ 1.273.079.131,06 (um bilhão duzentos e setenta e três milhões setenta e nove mil cento e trinta e um reais e seis centavos), ou seja, R\$ 238.132.667,73 (duzentos e trinta e oito milhões cento e trinta e dois mil seiscentos e sessenta e sete reais e setenta e três centavos) a mais, representando um aumento do valor recebido pelo Governo do Estado do Espírito Santo de 23%.

Diante do exposto, corroborando com a linha intelectual do Núcleo de Educação, apreendo que tais estudos evidenciam que o entendimento desta Corte quanto à implementação do Regime de Colaboração é viável, não apenas e principalmente à luz da governança do sistema educacional, com vistas à melhoria na oferta e qualidade do ensino ofertado, quanto do ponto de vista da arrecadação de recursos do Fundeb, com a percepção de uma parcela maior desses recursos.

Somada com a possível reedição com as alterações até o momento propostas no Congresso Nacional do Fundeb, esta medida proporcionaria também ao Estado do Espírito Santo criar estudos e mecanismos que abarcassem a possível decisão da ADI 5691/ES pelo Supremo Tribunal Federal, caso seja esse seu desejo discricionário na implementação do Regime de Colaboração.

II. 15 DA EFETIVIDADE DA GESTÃO ESTADUAL:

A efetividade da gestão estadual é aferida, por esta Corte de Contas, por meio do Índice de Efetividade da Gestão Estadual (IEGE) e se dá por meio do instrumento

Fiscalizatório Levantamento. Para a aferição da efetividade no exercício de 2019, os trabalhos foram realizados NOPP - Núcleo de Controle Externo de Avaliação e Monitoramento de Outras Políticas Públicas Sociais, nos autos do TC 298/2020.

II. 15.1 Do Índice de Efetividade da Gestão Estadual (IEGE).

Inspirado no Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM), o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCMG), em parceria com a Fundação João Pinheiro e o Poder Executivo do Estado de Minas Gerais, desenvolveu o Índice de Efetividade da Gestão Estadual (IEGE). Por meio da Rede Nacional de Indicadores Públicos (Rede Indicon), e com a adesão dos demais Tribunais de Contas, em 2018 iniciou-se a implantação do IEGE em âmbito nacional¹⁴³.

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.

Enquanto instrumento de análise, o IEGE apresenta uma nova metodologia que incorpora os seguintes atributos de controle externo:

- **Específico** - mede características particulares da gestão de forma clara e objetiva;
- **Mensurável** - permite a quantificação do desempenho ao longo do tempo;
- **Acessível** - de modo que seja utilizado como insumo para o planejamento da fiscalização;
- **Relevante** - como instrumento de controle; e
- **Oportuno** - elaborado no tempo adequado para utilização pela Fiscalização.

Além disso, no ano de 2019 o NOPP incluiu na avaliação aspectos convergentes às metas favoráveis ao desenvolvimento sustentável estabelecidas no documento **“Transformando Nosso Mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável”**, da Organização das Nações Unidas – ONU.¹⁴⁴

Busca-se, por meio de uma autoavaliação da administração pública estadual, medir a ação do Estado em sete dimensões de políticas públicas. A aferição de resultados possibilita correção de rumos a partir de, por exemplo, redução da pobreza e das

¹⁴³ <http://cidades.tce.es.gov.br/estado/2018/iege>

¹⁴⁴ Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/desenvolvimento-sustentavel-e-meio-ambiente/134-objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel-ods>> Acesso em: 16 de outubro de 2018.

desigualdades regionais; aumento da empregabilidade; desenvolvimento e diversificação da economia; estímulo à inovação; oportunidade de vida com mais saúde, mais educação e segurança; utilização sustentável dos recursos ambientais; promoção do correto planejamento estadual e gestão fiscal eficiente¹⁴⁵.

O IEGE é um indicador de processo, composto pelos seguintes índices temáticos:

- Planejamento: **i-PLANEJ** – Índice Estadual do Planejamento;
- Gestão Fiscal: **i-FISCAL** - Índice Estadual da Gestão Fiscal;
- Educação: **i-EDUC** - Índice Estadual da Educação;
- Saúde: **i-SAÚDE** - Índice Estadual da Saúde;
- Segurança Pública: **i-SEGP** - Índice Estadual da Segurança Pública;
- Meio Ambiente: **i-AMB** - Índice Estadual do Meio Ambiente;
- Desenvolvimento Econômico: **i-DES** - Índice Estadual de Desenvolvimento Econômico.

Todas essas dimensões são consolidadas em um único índice (IEGE) por meio de um modelo matemático que, com foco na análise da infraestrutura e dos processos do ente estadual, busca avaliar a efetividade das políticas e atividades públicas desenvolvidas pelos gestores das secretarias afins. Na escolha das dimensões não se considera, exclusivamente, a materialidade dos gastos públicos, tendo sido selecionadas, sobretudo, pela importância no contexto de uma gestão efetiva que busca a materialização dos direitos fundamentais.

A finalidade é avaliar os meios empregados para alcançar, de forma abrangente, a efetividade da gestão estadual. Na sua concepção, considerou-se que gestão estadual efetiva é aquela que considera, sobretudo, os aspectos do bem-estar social. Assim, o IEGE reflete as principais responsabilidades do Estado na repartição de competências dentro da federação e deve ser compreendido como mais um instrumento técnico nas análises das contas públicas, sem perder o foco do planejamento em relação às necessidades da sociedade.

Os dados obtidos pela equipe de Levantamento permitem verificar a performance do estado e identificar as melhores práticas, contribuindo para a melhoria do desempenho da Administração Pública.

II. 15.2 Breve contextualização acerca da atuação dos Tribunais de Contas e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentáveis (ODS) da ONU

¹⁴⁵ Instrução Técnica Conclusiva 1169/2020 – Processo

Considerando que os trabalhos de Levantamento contemplaram a avaliação de convergência das políticas públicas em execução com o Objetivos de Desenvolvimento Sustentáveis da ONU, releva tecer algumas reflexões acerca da atuação dos Tribunais de Contas e os ODS da ONU.

Instituída em setembro de 2015 pelos 193 países membros das Nações Unidas, entre eles, o Brasil, a **Agenda 2030** contempla 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e 169 metas integradas. Os Objetivos foram baseados nos oito Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), que estabeleciam metas para o período entre 2000 e 2015 e obtiveram avanços consideráveis na redução da pobreza global, no acesso à educação e à água potável. Considerando a experiência bem-sucedida, a ONU propôs dar continuidade ao trabalho já realizado, traçando novas metas para os próximos 15 anos. Surgiram assim os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

Os ODS estabelecem práticas a serem adotadas pelos países membros para fomentar o desenvolvimento sustentável no mundo. Cada Objetivo e suas respectivas metas abordam aspectos diferentes que convergem pelo fato de serem essenciais para a viabilidade de uma sociedade sustentável. São eles:



Fonte: Nações Unidas¹⁴⁶

É sabido que os debates em torno da construção da paz, do combate à fome e à miséria extrema e em favor de um modelo de crescimento econômico continuado, mas que preserve o planeta, sempre estiveram presentes na ONU e fazem parte da agenda de trabalho das **Entidades de Fiscalização Superiores (EFS)** de todo o mundo. A partir do estabelecimento desses Objetivos, esses problemas passam a ser enfrentados globalmente, mas por meio de políticas locais que abrangem as dimensões econômica, social e ambiental.

De acordo com o Tribunal de Contas da União – TCU, os desafios colocados dizem respeito a toda a sociedade e cabe às instituições governamentais criar as condições para o alcance dos objetivos e metas, por meio de políticas públicas efetivas.

O papel das EFS nesse processo foi definido em reuniões da Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai), em discussões na Organização das Nações Unidas (ONU) e da Olacefs, entidade que representa as

¹⁴⁶ <https://nacoesunidas.org/pos2015/>

EFS latino-americanas e do Caribe. Em resumo, tem-se que cabe às EFS avaliar os sistemas de monitoramento, incluindo, a preparação dos governos para a implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), **realizar auditorias de desempenho em programas e políticas que contribuam para o alcance dos objetivos**, ser modelo de transparência e *accountability*, bem como avaliar e dar suporte à implementação do ODS 16, que trata da Paz e da Justiça e instituições eficazes¹⁴⁷.

Ademais, recentemente foi aprovada, no XXIII Congresso da Organização Internacional de EFS, a **Declaração de Moscou**¹⁴⁸ em que reconhece a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável e a resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas A/RES/69/228 “*Promoção e Fomento da eficiência, accountability, a eficácia e a transparência da administração pública mediante o fortalecimento das Entidades de Fiscalização Superiores*”. Na oportunidade, as Entidades de Fiscalização Superiores reafirmaram o compromisso de contribuir de forma significativa, por meio de auditorias independentes, com a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável conforme estabelecido na Declaração de Abu Dhabi.

Nesse contexto, esta Corte de Contas vem aprimorando e aperfeiçoando suas análises e atuação. Inaugurada no âmbito das Contas de Governador, a avaliação de resultado da execução das políticas públicas implementadas pelo Executivo Estadual tornou-se um caminho sem volta.

II. 15.3 Composição e critérios

Conforme já dito, as sete dimensões avaliadas pelo IEGE quanto à qualidade das políticas, ações e gastos públicos. Ao todo foram selecionados 294 quesitos de avaliação do IEGE, distribuídos por dimensão analisada, assim distribuídos:

Quadro 4.2.1 do Relatório Técnico 48/2020 – Números de quesitos das dimensões do IEGE

Dimensões	i – EDUC	i – SAÚDE	i – PLANEJ	i – FISCAL	i – AMB	i – SEGP	i – DES	Total
Nº quesitos	38	50	40	40	43	37	46	294

As sete dimensões avaliadas pelo IEGE foram detalhadas da forma a seguir:

Quadro 4.2.2 Relatório Técnico 48/2020 – Detalhamento das dimensões do IEGE

¹⁴⁷ Disponível em: O TCU e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – Objetivos para transformar o mundo. [file:///C:/Users/t203768/Downloads/folder_ODS_web_final%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/t203768/Downloads/folder_ODS_web_final%20(1).pdf)

¹⁴⁸ Disponível em: https://irbcontas.org.br/wpfd_file/declaracao-de-moscou-2019-traducao_livre/

Descrição	Dimensão	Nº quesitos	Matéria
Planejamento	i-Planej	40	I. Planejamento e Orçamento; II. Plano Plurianual – PPA; III. Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO; IV. Lei Orçamentária Anual – LOA; V. Execução Orçamentária; VI. Participação Social; VII. Institucional.
Fiscal	i-Fiscal	40	I. Metas Fiscais; II. Relatório Resumido da Execução Orçamentária e de Gestão Fiscal; III. Resultado Fiscal; IV. Execução da Receita; V. Execução da Despesa; VI. Execução de Investimentos; VII. Despesa com Pessoal e Terceiros; VIII. Previdência; IX. Dívida Ativa; X. Dívida Pública; XI. Restos a pagar (Dívida Flutuante); XII. Operações de Crédito; XIII. Precatórios; XIV. Alienação de Bens e Direitos.
Educação	i-Educ	38	I. Organização Escolar; II. Infraestrutura Escolar; III. Alimentação Escolar; IV. Transporte Escolar; V. Corpo Docente; VI. Políticas Educacionais; VII. Conselhos e Colegiados Escolares; VIII. Indicadores Educacionais; IX. Índice Constitucional/Legal; X. Governança.
Saúde	i-Saúde	50	I. Promoção e Vigilância em Saúde; II. Saúde Materna e Infantil; III. Atenção Primária; IV. Assistência Ambulatorial e Hospitalar; V. Média e Alta Complexidade; VI. Urgência e Emergência; VII. Assistência Farmacêutica; VIII. Transplante de Órgãos; IX. Banco de Sangue e Células-Tronco; X. Controle Social; XI. Conselho Estadual de Saúde; XII. Índice Constitucional; XIII. Gestão/Governança.
Segurança Pública	i-Segp	37	I. Políticas de Segurança Pública; II. Sistema Prisional; III. Sistema Socioeducativo; IV. Sistema de Informação de Segurança Pública; V. Controle Social; VI. Guarda Municipal; VII. Defesa Civil; VIII. Institucional; IX. Governança.
Meio Ambiente	i-Amb	43	I. Água; II. Solo; III. Ar; IV. Biodiversidade; V. Saneamento e Resíduos; VI. Mudanças Climáticas; VII. Educação Ambiental; VIII. Institucional; IX. Governança.
Desenvolvimento Econômico	i-Des	46	I. Desenvolvimento Econômico; II. Desenvolvimento Econômico Regionalizado; III. Parcerias Estratégicas; IV. Trabalho e Renda; V. Turismo; VI. Inovação; VII. Pesquisa e Desenvolvimento (P&D); VIII. Atração de Investimentos Privados; IX. Economia Criativa; X. Economia Solidária; XI. Arranjos Produtivos Locais (APL); XII. Tratamento diferenciado e favorecido às EPPs, MEs e MEI; XIII. Empreendedorismo; XIV. Institucional.

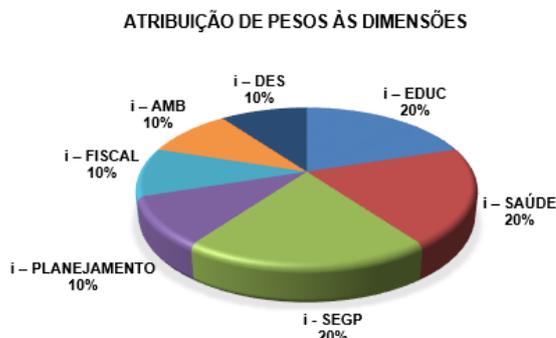
O IEGE possui cinco faixas de resultados, definidas em função da consolidação das notas obtidas nos 7 (sete) índices temáticos:

Faixas de resultados

Nota	Faixa	Critério
A	Altamente Efetiva	IEGE com pelo menos 90% da nota máxima e, no mínimo, 4 índices com nota A, incluindo os índices i-Saúde e i-Educ
B+	Muito efetiva	IEGE entre 75,0% e 89,9% da nota máxima
B	Efetiva	IEGE entre 60,0% e 74,9% da nota máxima
C+	Em fase de adequação	IEGE entre 50,0% e 59,9% da nota máxima
C	Baixo nível de adequação	IEGE menor que 50%

Observação: quando não ocorrer a aplicação de 12% da receita vinculável na Saúde e de 25% na Educação, o Estado perde 5 pontos (no caso de um só índice) ou 10 pontos (no caso dos 2 índices) no total do IEGE, por descumprimento dos índices constitucionais.

Para o cálculo geral do IEGE, foram atribuídos pesos de 20% às dimensões educação, saúde e segurança pública; e 10% para o ambiental, desenvolvimento, planejamento e fiscal:



Fonte: TCEES - Automatização dos Resultados do IEGE - Excel

A equipe de Fiscalização desenvolveu o Levantamento nas seguintes etapas:

- **Fase 1:** Elaboração do planejamento. Revisão dos questionários e proposição de alterações visando a adequá-los à realidade estadual. Envio dos ofícios com código de acesso aos jurisdicionados.
- **Fase 2:** Atendimento aos jurisdicionados visando solucionar dúvidas quanto ao preenchimento dos questionários (Secretarias Estaduais) e cobrança do envio das respostas dentro do prazo estipulado.
- **Fase 3:** Consolidação dos dados enviados pelos jurisdicionados.
- **Fase 4:** Divulgação do resultado do IEGE e elaboração do Relatório.

Aos quesitos informativos não foram atribuídos pontos. Os dados e informações de cada dimensão alimentarão banco de dados com vista a subsidiar tanto as ações de controle externo quanto as ações do gestor para melhoria da administração estadual.

II. 15.4 Resultados do IEGE

Nos termos do Relatório de Levantamento 1/2020 (processo TC 805/2020), a **nota geral** do IEGE alcançada pelo Estado do Espírito Santo foi **B+ (79%)**, indicando, segundo as faixas de resultado do índice, um grau de **Muita Efetividade na gestão pública**.

Observa-se que **B+** se trata da nota geral alcançada. Quando segregando o resultado pelas dimensões temáticas, os resultados foram:

- Alta Efetividade (A)¹⁴⁹: i-Des (94%); e i-Planej (93%);

¹⁴⁹ Em 2017 foi Alta Efetividade (A) apenas i-Des (92%); e em 2018 foram: i-Des (92%); i-Planej (91%)

- Muito Efetivo (B+)¹⁵⁰: i-Fiscal (77%), i-Educ (83%), i-Segp (77%); e i-Amb (73%);
- Efetivo¹⁵¹: i-Saúde: B (67%).

A título comparativo, abaixo seguem resultados dos últimos anos apurado:

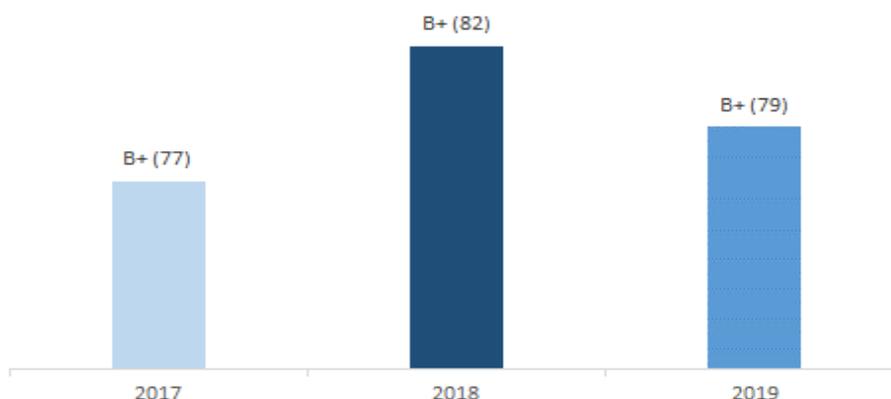


Gráfico 4.2.1 do Relatório Técnico 48/2020 – Nota geral do IEGE – Exercícios 2017-2019

Seguindo a metodologia dos trabalhos técnicos, passo a apreciar as análises realizadas sobre cada uma das 07 (sete) Dimensões que compõe o IEGE.

II. 15.4.1 Dimensão i-Planej - Índice do Planejamento:

O Planejamento Governamental é uma atividade permanente da administração pública e uma função de Estado prevista em vários artigos da Constituição Federal. O planejamento permite fazer a escolha das melhores estratégias de alocação e distribuição de recursos públicos a serem disponibilizados. Permite, também, a organização dos arranjos institucionais mais adequados para atender às diretrizes e orientações que emergem a partir das demandas da sociedade, tornando o plano resultante um instrumento legítimo e uma referência para implementação das políticas públicas.¹⁵²

Nos termos do art. 165 da Carta Magna, os Instrumentos de Planejamento Governamental compõem-se de três peças: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

¹⁵⁰ Em 2017 foram Muito Efetivo (B+): i-Planej (89%); i-Fiscal (78%), i-Educ (80%) e i-Segp (79%); em 2018 foram i-Fiscal (77%), i-Educ (83%), i-Segp (83%); e i-Amb (83%).

¹⁵¹ Em 2017 foram Efetivo (B): i-Saúde: B (61%) e i-Amb (73%); e em 2018 apenas i-Saúde: B (70%)

¹⁵² Disponível em: Guia Metodológico para Indicadores: http://www.planejamento.gov.br/assuntos/planeja/plano-plurianual/guia_indicadores_ppa.pdf. Acesso em: 06/08/2019

Assim, nessa dimensão são visualizados aspectos quantitativos e qualitativos dos instrumentos de planejamento do Estado (PPA, LDO e LOA), para uma ampla compreensão do seu processo.

Nesse quesito, o Estado do Espírito Santo foi bem avaliado, alcançando a faixa **A (Altamente Efetiva)** em 2018 e 2019. Nessa dimensão, cabem os seguintes pontos de atenção em 2019. Apesar da exitosa nota, o Núcleo de Controle Externo e Monitoramento de outras Políticas – NOPP destacou alguns pontos de atenção:

1. Indicador de Avaliação do Planejamento (IAP), cujo objetivo é captar em que medida o Governo tem obtido êxito no planejamento orçamentário de programas e ações do PPA. O Governo se enquadrou no grau crítico com pontuação 1 evidenciando uma baixa adequação do planejamento com a execução físico-financeira.
2. Substancial redução no percentual da margem de participação popular no orçamento, sugerindo a necessidade do fomento da participação popular; e
3. Falta de carreira específica para servidores com habilidades técnicas em planejamento, gestão e orçamento.

II. 15.4.2 Dimensão i-Fiscal - Índice da Gestão Fiscal:

À luz da governança pública e sob a ótica do controle externo, a função dos Tribunais de Contas ganha relevo, isso porque são instrumentos fundamentais para a responsabilidade, em que se previnem riscos e corrige desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas. Portanto, nossa atuação deve ser tempestiva, efetiva e prévia no acompanhamento dos riscos fiscais dos jurisdicionados.

O equilíbrio fiscal é determinante para a realização e o bom desempenho de políticas públicas que contribuam para a coesão social, sem a qual não há estabilidade.

Nessa perspectiva, avulta a importância deste Levantamento, isso porque, para além do atendimento à conformidade e legalidade realizado pela Corte, cabe às Casas de Contas a avaliação dos resultados, da efetividade e da eficiência dos programas governamentais e das políticas públicas planejadas nos do PPA e executadas, nos estritos termos das respectivas LDO e LOA.

Nessa dimensão são visualizados aspectos da execução orçamentária, financeira e patrimonial, da receita e da despesa, com destaque para as medidas adotadas para a melhoria da arrecadação, o cumprimento de metas e dos limites constitucionais e legais estabelecidos, dentre os quais o nível de endividamento do Estado, os gastos com pessoal e a conformidade legal dos atos. **Assim, avalia-se se a gestão**

pública é conduzida de forma adequada e responsável, tendo em vista o equilíbrio fiscal e a melhor prestação de serviços públicos à população.

Neste índice, a gestão do Estado do Espírito Santo alcançou a nota B+ (Muito Efetiva), todavia, destaca-se pontos passíveis de melhoria nas seguintes matérias:

Execução da receita

1. Ausência de medidas com vistas ao aumento da quantidade e valores de ações ajuizadas para cobrança da dívida ativa;
2. Ausência de medidas de arrecadação com vistas a evolução do montante dos créditos tributários passíveis de cobranças administrativas;
3. Não consta na LDO meta para arrecadação do ICMS, IPVA e ITCD;
4. Ausência da indicação, no Demonstrativo do Anexo de Metas Fiscais da LDO, das medidas de compensação para cada renúncia de receita, critérios transparentes e consistentes estabelecidos para apuração da estimativa das renúncias de receitas e para apuração das respectivas medidas de compensação, repetindo a situação dos dois anos anteriores;
5. A administração tributária no exercício de 2019 não avaliou, formalmente, o custo-benefício da abertura de programas de recuperação de crédito, não adotou indicadores para avaliação e nem avaliou esses indicadores de resultado como realizado nos dois exercícios anteriores (2018 e 2017);
6. Os registros contábeis da renúncia de receita decorrentes da concessão ou ampliação de incentivos ou benefícios de natureza tributária para o exercício 2019 permanecem não estando em conformidade com as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público e as orientações e manuais da Secretaria do Tesouro Nacional como aconteceu, também, nos exercícios 2017 e 2018;

Previdência

7. Permanece não existindo o equilíbrio financeiro entre despesas e receitas do RPPS, assim como informado nos dois exercícios anteriores;
8. Nos aportes para cobertura do déficit atuarial do RPPS, o Estado não observa a Portaria MPS 746/2011, que determina a aplicação financeira desses recursos por no mínimo 5 anos assim como registrados nos dois exercícios anteriores; Entretanto, conforme Relatório Técnico 140/2016 das contas do governador de 2015 (Processo TC 3532/2016), o Governo

do Estado, com supedâneo no Decreto Estadual nº. 2.158-R, de 12/11/2008, realiza o registro orçamentária do aporte financeiro¹⁵³, classificando-o na conta de aporte atuarial, apesar de não haver a natureza “atuarial”, por se tratar de coberturas de insuficiências financeiras do Fundo Financeiro, não se encaixando, portanto, nos termos dispostos na Portaria MPS 746/2011, tampouco inexistindo a possibilidade de se manter aplicado o valor; e

Dívida Ativa

9. O percentual de prescrição de processos judiciais referentes à cobrança de dívida ativa em 2019 foi maior ou igual a 10% em relação ao valor total dos créditos de dívida ativa extintos, tal como registrado em 2017 e 2018.

II. 15.4.3 Dimensão i-Educ - Índice de Educação:

O **I-Educ** enseja conhecer melhor a realidade do Estado por meio de indicadores que estabeleçam métricas sobre a qualidade das ações na gestão da educação pública, em sua esfera de responsabilidade, que impactem a prestação dos serviços e a vida das pessoas, a exemplo de: melhoria dos indicadores do sistema de avaliação da educação básica; estímulo da atuação mais efetiva dos Conselhos de Educação; aparelhamento das escolas com laboratórios e bons equipamentos; promoção do acesso dos alunos ao ensino profissionalizante, à educação especial e à melhoria da qualidade da alimentação escolar, do transporte na zona rural e do corpo docente¹⁵⁴.

Neste índice a gestão do Estado do Espírito Santo alcançou a nota **B+ (Muito Efetiva)**. Os pontos passíveis de melhoria destacados pela equipe cingiram-se sobre **Infraestrutura escolar; Transporte escolar; Corpo docente; Indicadores Educacionais**.

Infraestrutura escolar

1. O percentual de escolas com laboratórios de informática em funcionamento (utilizados pelos alunos) ou salas de aula com computadores nas instituições estaduais destinadas ao ensino fundamental e médio vêm caindo ano a ano;

2. O percentual de acessibilidade para pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida tem decrescido nos anos;

¹⁵³ Essa situação ensejou a determinação ao Governo do Estado para regularização, conforme deliberado no Parecer Prévio TC 53/2016, item 2.2.9. Após o recurso de reconsideração (Processo TC 6290/2016), o Plenário afastou a determinação, conforme Parecer Prévio TC 90/2017.

¹⁵⁴ <http://cidades.tce.es.gov.br/estado/2018/iege>

Transporte escolar

3. Só há registro da rota dos veículos do transporte escolar e não do tempo de viagem;

Corpo docente

4. Redução no percentual de diretores capacitados em 2019;

Indicadores Educacionais

5. O Estado informa ter promovido levantamento da existência de acesso (**vagas disponíveis**) para toda população em idade escolar dos ensinos fundamental e médio da rede estadual. Contudo, nos termos do Processo TC 3330/2019, há um elevado número de pares de escolas com etapas de ensino concorrentes numa mesma localidade, o que aponta para uma possível ausência de planejamento do conjunto na oferta de vagas, representando uma deficiência de comunicação entre as redes de ensino em vistas a um **regime de colaboração** previsto na legislação, surgindo, assim, o **risco de redes de ensino insuficientes para a demanda existente ou subaproveitadas**. Também há **divergência no percentual de vagas em relação à demanda no ensino fundamental declarado pelo Estado e apurado pelo Relatório de Levantamento 12/2019**; e

6. O Estado aponta que não existem metas traçadas para **redução da taxa de abandono e de redução da distorção idade-série para os ensinos fundamental e médio** em 2019, diferentemente do declarado nos exercícios de 2017 e 2018, quando o Estado possuía as mencionadas metas.

II. 15.4.4 Dimensão i-Saúde – Índice de Saúde:

O **i-Saúde** aborda quesitos acerca do melhor acesso aos serviços básicos de saúde, aprimoramento da política de assistência farmacêutica, redução da incidência de doenças crônicas, promoção da captação de órgãos para transplantes e sangue/hemoderivados para transfusão, incentivo à aderência às campanhas de saúde, e melhoria do planejamento das políticas de saúde, entre outras. Essa foi a dimensão com **menor pontuação no IEGE, alcançando a nota B (Efetiva)**. Merecem atenção os seguintes pontos em 2019:

Promoção e Vigilância em Saúde

1. Houve aumento no quantitativo de casos prováveis de notificação, confirmação e de óbito por dengue, por chikungunya e por zika no Estado;

Gestão/Governança

2. Ausência, em local acessível ao público nas unidades da rede própria estadual de assistência em saúde, da escala atualizada de serviço incluindo nome e horário da entrada e saída dos profissionais de saúde no ano de 2019, contrariamente aos anos de 2017 e 2018 quando a escala era disponibilizada;

3. Ausência de controle de tempo de atendimento aos pacientes, horário de entrada e horário de início do atendimento médico, nas unidades da rede própria estadual de assistência em saúde no ano de 2019, repetindo uma situação observada em 2018.

II. 15.4.5 Dimensão i -Segp – Índice de Segurança Pública:

Permite o conhecimento mais amplo da qualidade das ações do Estado na gestão da Segurança Pública, ações essas voltadas à prestação dos serviços e à preservação da vida das pessoas, a exemplos da prevenção social da criminalidade e da política pública de acompanhamento de jovens infratores. Em relação a essa dimensão, a pontuação alcançada foi a **nota B+ (Muito Efetiva)**, merecendo os seguintes pontos de atenção em 2019:

Políticas de Segurança Pública

1. Não existe avaliação da eficácia da política pública específica voltada ao acompanhamento de medidas socioeducativas a adolescentes infratores, nem quanto à política pública voltada à inclusão social de egressos do Sistema Prisional, repetindo uma situação de 2017 e 2018;

Sistema Prisional

2. Redução do número de presos recebendo formação e/ou treinamento profissional;

Sistema Socioeducativo

3. Não se calcula a superlotação e/ou ociosidade de vagas para cumprimento de medidas socioeducativas privativas de liberdade, tanto

masculinas, quanto femininas, nem a adequação do local de oferta com o local da demanda;

Sistema de Informação de Segurança Pública

4. Não há sistema automatizado de Identificação Civil como informado também em 2017 e 2018;

Defesa Civil

5. O Estado utiliza registro eletrônico para cadastramento de ocorrências de Defesa Civil. No entanto, esse registro não está integrado ao S2ID - Sistema Integrado de Informações sobre Desastres da União, como ocorria em 2018;

6. Ausência do levantamento de riscos de incêndio e pânico em edificações, diferentemente de 2017 e 2018 quando foi realizado; e

Governança

7. O Estado registra o número de crimes violentos ocorridos em seu território. No entanto, no que se referem aos crimes contra o patrimônio nas modalidades roubo à mão armada e sequestro, não informa o quantitativo apurado.

II. 15.4.6 Dimensão i-Amb - Índice de Meio Ambiente:

Avalia aspectos da qualidade das ações na gestão do Meio Ambiente Estadual, quanto à prestação dos serviços e a consequente melhoria da qualidade de vida das pessoas, especialmente aquelas relacionadas à água, ao solo, ao ar, à biodiversidade, entre outras. A nota alcançada foi **B (Efetiva)**. Destacam-se os seguintes pontos passíveis de melhoria:

Água

1. Diminuição do percentual de fornecimento de água tratada;

Solo

2. Não se adota nem se publica indicador para a qualidade do solo, como aconteceu também em 2018;

Ar

3. Ausência de programa e/ou ação de inspeção veicular e plano de controle de poluição veicular, bem como de programa e/ou ação de inspeção sobre as emissões poluentes das indústrias;

Biodiversidade

4. Ausência de controle das propriedades rurais sustentáveis por meio de indicador;

Saneamento e Resíduos

5. Apesar do programa e/ou ação para promover redução da geração de resíduos por meio da prevenção, redução, reciclagem e reuso, não houve melhoria da situação em relação ao exercício anterior ao ano avaliado, como também foi declarado no exercício de 2018; e

Institucional

6. Ausência de equipe multidisciplinar para análise dos processos de regularização ambiental, diferentemente de 2017 e 2018 quando havia.

II. 15.4.7 Dimensão i-Des - Índice de Desenvolvimento Econômico:

O **i-Des** o apresenta indicadores com métricas definidas para facilitar o entendimento das ações que dizem respeito à gestão do desenvolvimento econômico estadual, ressaltando aspectos quanto às ações que melhorem a qualidade de vida dos cidadãos, tais como, o fomento do Estado às atividades produtivas, à contribuição de cada setor no resultado da economia, ao desenvolvimento regional, em cujo âmbito evidencia-se o conjunto de ativos econômicos de cada região, sua capacidade única de inovar, própria da cultura local dos empresários e trabalhadores, com suas oportunidades nos mercados globais¹⁵⁵.

Essa foi a dimensão com maior pontuação no IEGE, alcançando a **nota A (Alta Efetividade)**. Os pontos de atenção em 2019 são:

Inovação

1. Não há indicadores para avaliar o impacto da política de inovação, com base em evolução do emprego, registro de patentes ou inclusão de novos produtos no mercado;

Economia Solidária

2. Realização de compras públicas diretamente da agricultura familiar em um percentual abaixo de 30%, assim como nos exercícios 2017 e 2018;

Empreendedorismo

¹⁵⁵ <http://cidades.tce.es.gov.br/estado/2018/iege>

3. Ausência de política de capacitação dos empreendedores locais, inclusive micro e pequenos empresários, para desenvolver competências necessárias à participação no processo de compras públicas; e
4. Ausência de mecanismos *on line* para fornecimento de licenças e autorizações a empreendedores e empresas na área ambiental, diferentemente de 2017 e 2018 quando foi informado que havia esse sistema.

III PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Ante o exposto, acompanhando o entendimento da área técnica, à exceção quanto ao acolhimento das propostas de encaminhamento que já foram expedidas bojo dos autos TC 805/2020, bem como anuindo, em parte, 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.

RODRIGO COELHO DO CARMO

Conselheiro Relator

1. PARECER PRÉVIO TC-0072/2020:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, RESOLVEM os conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em sessão especial, ante as razões expostas pelo relator, em:

1.1. Emitir PARECER PRÉVIO para recomendar à Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo a **APROVAÇÃO** da Prestação de Contas do Governador do Estado do Espírito Santo, **Sr. José Renato Casagrande**, relativas ao **exercício de 2019**, 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, nos termos do art. 1º, inciso XVI, da Lei Complementar Estadual nº 621, de 8 de março de 2012, c/c o art. 329, § 7º, do Regimento Interno do TCEES (Resolução TC 261, de 4 de junho de 2013):

1.2.1 Ao Instituto de Previdência dos Servidores do Estado do Espírito Santo (**IPAJM**), que cumpra o § 1º do art. 4º da Instrução Normativa SPREV 9/2018, quanto às novas exigências relacionadas ao Relatório de Análise de Hipóteses, contemplando o estudo técnico de aderência, a partir de 2021 (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 MF 464/2018, e Instrução Normativa SPREV 9/2018) (subseção 5.2 do Relatório Técnico 48/2020).

1.2.2 Ao **IPAJM** e à **Secretaria de Economia e Planejamento (SEP)**, que na **próxima avaliação 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 (§ 1º do art. 40 da LC 282/2004 c/c o art. 1º, inciso I, da Lei 9.717/1998; arts. 10º e 59 da Portaria 464/2018) subseção 5.2 do Relatório Técnico 48/2020).

1.2.3 À Secretaria de Gestão e Recursos Humanos (**Seger**), à **SEP** e ao **IPAJM**, sob a supervisão da Secretaria de Estado de Controle e Transparência (**Secont**), que apresente a esta Corte de Contas, a partir do exercício 2021, as 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 5.2 do Relatório Técnico 48/2020).

1.2.4 Ao IPAJM e à Secretaria de Estado da Fazenda (**Sefaz**), até o exercício de 2022 que somente efetuem o registro da receita orçamentária das variações nas contas dos investimentos quando da sua efetiva realização, nos termos do MCASP, IPC 14 e do Parecer Consulta TC 5/2015 – P (subseção 5.2 do Relatório Técnico 48/2020).

1.2.5 À **Sefaz**, que, enquanto não sanada a determinação 2.4, desde já, passe a incluir em **notas explicativas, nos Anexos dos Relatórios de Gestão Fiscal e dos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária que contemplem os valores ou dados da RCL**, e ainda nas demonstrações contábeis, que parte considerável dos rendimentos financeiros do fundo previdenciário pode estar sujeita a mudança de registro contábil, tendo em vista não se tratar de receitas orçamentárias, esclarecendo o usuário da informação, com fundamento no art. 1º, § 1º da LRF (subseção 5.2 do Relatório Técnico 48/2020).

1.2.6 À **Sefaz**, a partir do exercício de 2021, que passe a notificar mensalmente, com fundamento no art. 1º, § 1º da LRF, os órgãos autônomos e Poderes do Estado quanto ao montante dos rendimentos financeiros do Fundo Previdenciário dos últimos doze meses, esclarecendo sobre a impossibilidade concreta do IPAJM de efetuar o registro orçamentário destes rendimentos financeiros conforme à legislação aplicável; e sobre o correspondente impacto na RCL (subseção 5.2 do Relatório Técnico 48/2020).

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

1.3.1 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 do Relatório Técnico 48/2020), e do MCASP (itens 2.1.1 e 2.1.2 do Relatório Técnico 48/2020), prossiga na adoção dos procedimentos necessários para normatizar os critérios de classificação para o reconhecimento e mensuração dos créditos a receber

oriundos de financiamentos concedidos do Fundap, e dos créditos tributários, em especial os inscritos em dívida ativa, considerando os diferentes potenciais de recuperabilidade, a fim de que os registros contábeis desses ativos e o correspondente ajuste para perdas espelhem a real possibilidade de recuperação econômico-financeira dos créditos (subseção 3.2, I).

1.3.2. Que indique no Demonstrativo do Anexo de Metas Fiscais da LDO, as medidas de compensação para cada renúncia de receita, critérios transparentes e consistentes estabelecidos para apuração da estimativa das renúncias de receitas e para apuração das respectivas medidas de compensação, nos termos do Parecer do Ministério Público de Contas 2154/2020.

1.3.3 Que a **Sefaz** promova as adequações nos registros contábeis da renúncia de receita decorrentes da concessão ou ampliação de incentivos ou benefícios de natureza tributária às Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público e às orientações e manuais da Secretaria do Tesouro Nacional, nos termos do Parecer do Ministério Público de Contas 2154/2020.

1.3.4 Visando atender à Norma Brasileira de Contabilidade TSP 03, relativa às provisões e passivos contingentes, e considerando que os denominados “Precatórios da Trimestralidade” mediante os critérios constantes na Portaria PGE 016-R/2019 receberam a classificação como de “risco provável de perda”, que a **Sefaz** envide esforços no sentido de determinar um intervalo de possíveis resultados e, desse modo, possa realizar a estimativa acerca do valor da obrigação que seja suficientemente confiável para uso no reconhecimento contábil da provisão dos denominados “precatórios da trimestralidade”, nas demonstrações contábeis do Estado do Espírito Santo dos exercícios seguintes (subseção 3.2, IV do Relatório Técnico 48/2020).

1.3.5 Que a **Sefaz**, no exercício de sua competência de órgão central do sistema de contabilidade Estadual, prossiga na adoção dos procedimentos necessários para o reconhecimento e evidenciação dos créditos por competência, em

observância ao disposto no item 1 e 3 do Anexo Único da IN TC 36/2016 (subseção 3.2, V do Relatório Técnico 48/2020).

1.3.6 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 (subseção 3.2, VI do Relatório Técnico 48/2020).

1.3.7 À **SEP** e ao **IPAJM**, a partir de 2021, para 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 5.2 do Relatório Técnico 48/2020).

1.3.8 Aos órgãos e Poderes, a que se refere o art. 20, II e §2º da LRF, que considerem em sua gestão fiscal e de pessoal, principalmente quanto ao impacto no Anexo I do Relatório de Gestão Fiscal relativo às despesas com pessoal, o montante dos rendimentos financeiros do **Fundo Previdenciário** sujeito a posterior alteração do registro orçamentário, tendo em vista as motivações presentes no item 4.6 do Relatório de Monitoramento 25/2020 (Processo TC 806/2020) e com fundamento no art. 1º, § 1º da LRF (subseção 5.2 do Relatório Técnico 48/2020).

1.4. Dar ciência aos responsáveis que o não atendimento no prazo fixado e a reincidência no descumprimento das determinações os sujeitam a multa, nos termos do artigo 389, incisos IV e VII, e § 1º, do Regimento Interno desta Corte (Resolução TC 261/2013) c/c artigo 135, incisos IV e VII, e §4º da LC Estadual 621/2012.

1.5. Considerar cumpridas, promovendo-se as devidas certificações, nos termos da Resolução TC 278, de 4 de novembro de 2014, as deliberações seguintes, constantes do **Parecer Prévio TC 66/2019 – Plenário (Contas 2018)**, possibilitando

a finalização do monitoramento: 1.2, 1.3.7.1 e 1.3.12 (subseção 5.2 do Relatório Técnico 48/2020).

1.6. Considerar não monitorável a deliberação 1.3.13 do Parecer Prévio TC 66/2019 – Plenário (contas de 2018), nos termos do artigo 2º, §1º, da Resolução TC nº 278, de 4 de novembro de 2014 (subseção 5.2 do Relatório Técnico 48/2020).

1.7. Considerar finalizadas as deliberações seguintes, constantes do Parecer Prévio TC 66/2019 – Plenário (Processo TC 8298/2019), apesar de não cumpridas, ou cumpridas parcialmente, por serem recomendações que não obrigam o gestor e por terem gerado novos encaminhamentos: 1.3.1, 1.3.2, 1.3.3, 1.3.4, 1.3.5, 1.3.6, 1.3.7.2, 1.3.8, 1.3.9, 1.3.10 e 1.3.11 (subseção 5.2 do Relatório Técnico 48/2020).

1.8. MONITORAR, em momento posterior, as seguintes deliberações constantes do Parecer Prévio TC 52/2018 – Plenário (Contas de 2017): 1.2.3 (monitorar no exercício 2020) e 1.2.4 (após a apreciação pelo Plenário dos autos do TC 1304/2019) (subseção 5.2 do Relatório Técnico 48/2020).

1.9. RECOMENDAR 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.

1.10. ARQUIVAR os autos após os trâmites legais.

2. Unânime.

3. Data da Sessão: 20/08/2020 - 2ª Sessão Especial do Plenário.

4. Especificação do quórum:

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

CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN

Presidente

CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO

Relator

CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO

CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

CONSELHEIRO SÉRGIO MANOEL NADER BORGES

CONSELHEIRO LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA

Fui presente:

PROCURADOR DE CONTAS LUIS HENRIQUE ANÁSTÁCIO DA SILVA

Procurador-geral

ODILSON SOUZA BARBOSA JUNIOR

Secretário-geral das Sessões