



TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Conferência em www.tcees.tc.br
Identificador: D3DAE-4F6A7-5548E



Relatório Técnico 00122/2023-1

Produzido em fase anterior ao julgamento

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

Classificação: Prestação de Contas Anual de Governador

Descrição complementar: RT - Contas do Governador 2022

Exercício: 2022

Criação: 26/05/2023 14:21

Origem: NCCONTAS - Núcleo de CE Consolidação de Contas de Governo



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

RELATÓRIO TÉCNICO

CONTAS DO GOVERNADOR DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

PROCESSO:	2.605/2023-9
CONSELHEIRO RELATOR:	SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO
OBJETIVO:	Apreciação e emissão de parecer prévio que subsidiará a Assembleia Legislativa do Estado no julgamento das contas do chefe do Poder Executivo
EXERCÍCIO:	2022
RESPONSÁVEL PELAS CONTAS	JOSÉ RENATO CASAGRANDE
RESPONSÁVEL PELO ENVIO DAS CONTAS	JOSÉ RENATO CASAGRANDE
USUÁRIOS PREVISTOS:	Conselheiros, substitutos de conselheiros e procuradores do Ministério Público junto ao Tribunal, sociedade e Assembleia Legislativa do Estado





SUMÁRIO EXECUTIVO

O que o TCEES apreciou?

O Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCEES), em cumprimento ao art. 71, I, da Constituição Estadual e o art. 1º, II, da Lei Orgânica do TCEES (Lei Complementar 621, de 8 de março de 2012) c/c o art. 118 do Regimento Interno deste Tribunal, apreciou a prestação de contas do chefe do Poder Executivo estadual, senhor JOSÉ RENATO CASAGRANDE, relativa ao exercício de 2022 objetivando a emissão de relatório técnico e de parecer prévio, cujas conclusões servirão de base para o julgamento das contas a ser realizado pela Assembleia Legislativa do Estado, em obediência ao disposto no art. 56, XI, da Constituição Estadual.

O relatório técnico, elaborado com a participação de diversas unidades técnicas deste Tribunal e sob a coordenação da Secretaria de Controle Externo de Contabilidade, Economia e Gestão Fiscal (SecexContas), analisou a atuação do chefe do Poder Executivo estadual, no exercício das funções políticas de planejamento, organização, direção e controle das políticas públicas, em respeito aos programas, projetos e atividades estabelecidos pelos instrumentos de planejamento aprovados pelo Poder Legislativo estadual; bem como a observância às diretrizes e metas fiscais estabelecidas e o devido cumprimento das disposições constitucionais e legais aplicáveis.

No que tange à metodologia adotada, as unidades técnicas do TCEES examinaram os demonstrativos, documentos e informações de natureza contábil, financeira, orçamentária, patrimonial e operacional, exigíveis pela Instrução Normativa TC 68, de 8 de dezembro de 2020 e suas alterações posteriores, de forma a possibilitar a avaliação da gestão política do chefe do Poder Executivo estadual. Esta avaliação, precedida pela análise de consistência dos dados e informações encaminhados a este Tribunal, se baseou no escopo de análise definido em anexo específico da Resolução TC 297, de 30 de agosto de 2016 e, ainda, nos critérios de relevância, risco e materialidade dispostos na legislação aplicável, contemplando adoção de procedimentos e técnicas de auditoria que culminaram na instrução do presente relatório técnico. Cabe registrar, ainda, que o TCEES buscou identificar, no curso da instrução processual ou em processos de fiscalizações correlacionados, os achados



com impacto ou potencial repercussão nas contas prestadas, os quais seguem detalhados na presente instrução.

O que o TCEES encontrou?

Alguns dos principais pontos da instrução técnica:

A **receita total** realizada em 2022 alcançou o montante de R\$ 24 bilhões, representando 118,49% da previsão inicial ([subseção 3.2.1.1](#)). Observou-se que a **despesa executada** alcançou o montante de R\$ 22,8 bilhões, representando 86,77% da dotação atualizada (excluída a Reserva do RPPS). No exercício de 2022 o Estado alcançou *superávit* na execução orçamentária de R\$ 1,2 bilhão ([subseções 3.2.1.3 e 3.2.18](#)).

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

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

Na **saúde**, aplicou R\$ 2,6 bilhões, cerca de **15,51%** dos recursos provenientes da receita resultante de impostos, compreendidas as transferências constitucionais em Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS), cumprindo com o limite mínimo constitucional de 12% ([subseção 3.4.5.1](#)). A **despesa total com pessoal** do Poder Executivo atingiu R\$ 7,9 bilhões, valor equivalente a **37,48%** da Receita Corrente



Líquida (ajustada para cálculo dos limites da despesa com pessoal), cumprindo com o limite legal de 49% previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). De igual modo, constatou o cumprimento do limite legal de 60% da RCL, previsto na LRF, para as despesas com pessoal consolidada do Ente ([subseção 3.4.7](#)).

Em relação à **renúncia de receitas** ([subseção 3.5](#)), foram identificadas não conformidades legais nos benefícios instituídos e ou concedidos no exercício; falhas no planejamento da renúncia de receita a partir dos instrumentos de planejamento e orçamento para o exercício (LDO e LOA); falhas na manutenção do equilíbrio fiscal das renúncias de receitas; e falhas na transparência decorrente das ações relacionadas a prática de benefícios fiscais que decorra renúncia de receita. Em razão dessas impropriedades foram redigidas propostas de recomendações e ciências, essas últimas como forma de alerta, que seguem reproduzidas na [subseção 3.5.4](#).

Na **gestão previdenciária** ([subseção 3.6](#)), o destaque ficou com o Fundo de Proteção Social dos Militares (FPS), que continua em seu terceiro ano de criação, num cenário de cobertura de insuficiências financeiras de forma crescente pelo Tesouro. O FPS está entre os principais pontos de riscos e ameaças à sustentabilidade fiscal descritos na [subseção 3.8](#).

A **opinião final sobre a execução dos orçamentos** ([subseção 3.9](#)) segue sem ressalva, ou seja, os achados evidenciados durante a análise estão de acordo, em todos os aspectos relevantes, com as normas legais aplicáveis, em que pese o registro de oportunidades de melhoria que levaram à elaboração de recomendações e ciências, essas últimas como forma de alerta.

Em relação às demonstrações contábeis consolidadas do Estado ou simplesmente, **Balanco Geral do Estado (BGE)**, foram identificadas **ressalvas** que dizem respeito à fidedignidade do valor contábil dos saldos de dois grupos de contas, uma do ativo realizável a longo prazo e outra do ativo imobilizado: a) distorção, em valor não estimado, em virtude de registros de créditos a receber que não satisfazem a definição de ativo; e b) ausência de posição patrimonial fidedigna e conciliada com saldos contábeis para o imobilizado ([subseção 4.2](#)).



Foram apresentados os resultados da atuação governamental sob quatro enfoques na [seção 5](#): políticas públicas de saúde, políticas públicas de educação, políticas de segurança pública e políticas públicas em assistência social.

As fiscalizações em destaque em 2022 dizem respeito a área da saúde, obras e serviços de engenharia e segurança pública ([seção 6](#)).

Por fim, considerando as duas opiniões, uma sem ressalva em relação à execução orçamentária, e a outra, com ressalvas sobre as demonstrações contábeis consolidadas, concluiu-se pela emissão de parecer prévio pela aprovação com ressalvas, referentes às contas do governador do exercício de 2022.

Qual é a proposta de encaminhamento?

A proposta de encaminhamento seguiu no sentido de emissão de Parecer Prévio dirigido à Assembleia Legislativa do Estado pela **aprovação das contas com ressalvas**, na forma do art. 80, II, da Lei Complementar 621/2012.

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

Quais os próximos passos?

Após apreciar e emitir parecer prévio sobre as contas prestadas pelo chefe do Poder Executivo, o TCEES encaminhará o referido parecer ao Poder Legislativo estadual que tem a competência constitucional para o seu julgamento. Na sequência, com base nas conclusões geradas no âmbito da referida apreciação, o Tribunal passará a monitorar o cumprimento das deliberações do plenário, bem como os resultados delas advindos.



APRESENTAÇÃO

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

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

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

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

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



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

Núcleo de Controle Externo de Consolidação das Contas de Governo - NCCONTAS

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

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



SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO	10
1.1	Razões da apreciação das contas do governador	10
1.2	Visão geral do Espírito Santo	12
1.3	Objetivo da apreciação	17
1.4	Metodologia utilizada e limitações	18
1.5	Volume de recursos fiscalizados ou envolvidos.....	18
1.6	Benefícios estimados da apreciação	19
1.7	Processos relacionados.....	19
2.	CONJUNTURA ECONÔMICA E FISCAL	20
3.	CONFORMIDADE DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA	30
3.1	Instrumentos de planejamento orçamentário.....	30
3.2	Gestão orçamentária	35
3.3	Gestão financeira.....	48
3.4	Gestão fiscal e limites constitucionais.....	53
3.5	Renúncia de receitas	70
3.6	Gestão previdenciária.....	80
3.7	Controle interno	105
3.8	Riscos e ameaças à sustentabilidade fiscal.....	108
3.9	Opinião sobre a execução dos orçamentos.....	110
4.	BALANÇO GERAL DO ESTADO	111
4.1	Relatório de auditoria do Balanço Geral do Estado de 2022	113
4.2	Fundamentação técnica detalhada para a opinião emitida.....	115
4.3	Parágrafos de ênfase.....	120
4.4	Opinião sobre o Balanço Geral do Estado.....	121
5.	RESULTADO DA ATUAÇÃO GOVERNAMENTAL.....	122
5.1	Políticas públicas de saúde	122
5.2	Políticas públicas de educação.....	127
5.3	Políticas de segurança pública	142
5.4	Políticas públicas de assistência social	153
6.	FISCALIZAÇÃO EM DESTAQUE	169
6.1	Área da saúde	169



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

Núcleo de Controle Externo de Consolidação das Contas de Governo - NCCONTAS

6.2	Área de obras e serviços de engenharia	176
6.3	Área de segurança pública	183
7.	MONITORAMENTO DAS DELIBERAÇÕES DO PLENÁRIO.....	193
8.	OPINIÕES E CONCLUSÃO	194
9.	PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO.....	203
9.1	Minuta do Parecer Prévio	203
9.2	Recomendações	204
9.3	Ciências	207



1. INTRODUÇÃO

1.1 Razões da apreciação das contas do governador

O chefe do Poder Executivo estadual, por exigência do art. 71, I, e art. 91, XVIII, ambos da Constituição Estadual² e do art. 72 da LC Estadual 621/2012³, é o responsável por prestar as contas anualmente à Assembleia Legislativa, que por sua vez encaminha ao TCEES para apreciação e emissão do parecer prévio no prazo de sessenta dias, a contar de seu completo recebimento.

A Prestação de Contas Anual (PCA), objeto de apreciação nestes autos, reflete a atuação do chefe do Poder Executivo no exercício das funções políticas de planejamento, organização, direção e controle das políticas públicas, em respeito aos programas, projetos e atividades estabelecidos pelos instrumentos de planejamento aprovados pelo Poder Legislativo, quais sejam: o Plano Plurianual de Investimento, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual; bem como, em respeito às diretrizes e metas fiscais estabelecidas e às disposições constitucionais e legais aplicáveis.

As contas consolidadas foram objeto de análise pelos auditores de controle externo que subscrevem o presente Relatório Técnico (RT), com vistas à apreciação e à emissão do parecer prévio que subsidiará o julgamento da prestação de contas anual pelo Poder Legislativo estadual.

²Constituição Estadual

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; Redação dada pela Emenda Constitucional nº 63, de 30.11.2009; (...)

Art. 91 Compete privativamente ao Governador do Estado:

XVIII - prestar à Assembléia Legislativa até o dia 30 de abril de cada ano, as contas relativas ao exercício anterior; (...)

³ LC Estadual 621/2012

Art. 72. As contas anuais do Governador serão examinadas pelo Tribunal de Contas, que emitirá parecer prévio no prazo de sessenta dias, a contar de seu recebimento.

§ 1º A composição das contas a que se refere o caput observará o disposto no Regimento Interno e em atos normativos do Tribunal de Contas.

§ 2º As contas serão acompanhadas do relatório e do parecer conclusivo do órgão central do sistema de controle interno, que conterão os elementos indicados em atos normativos do Tribunal de Contas.

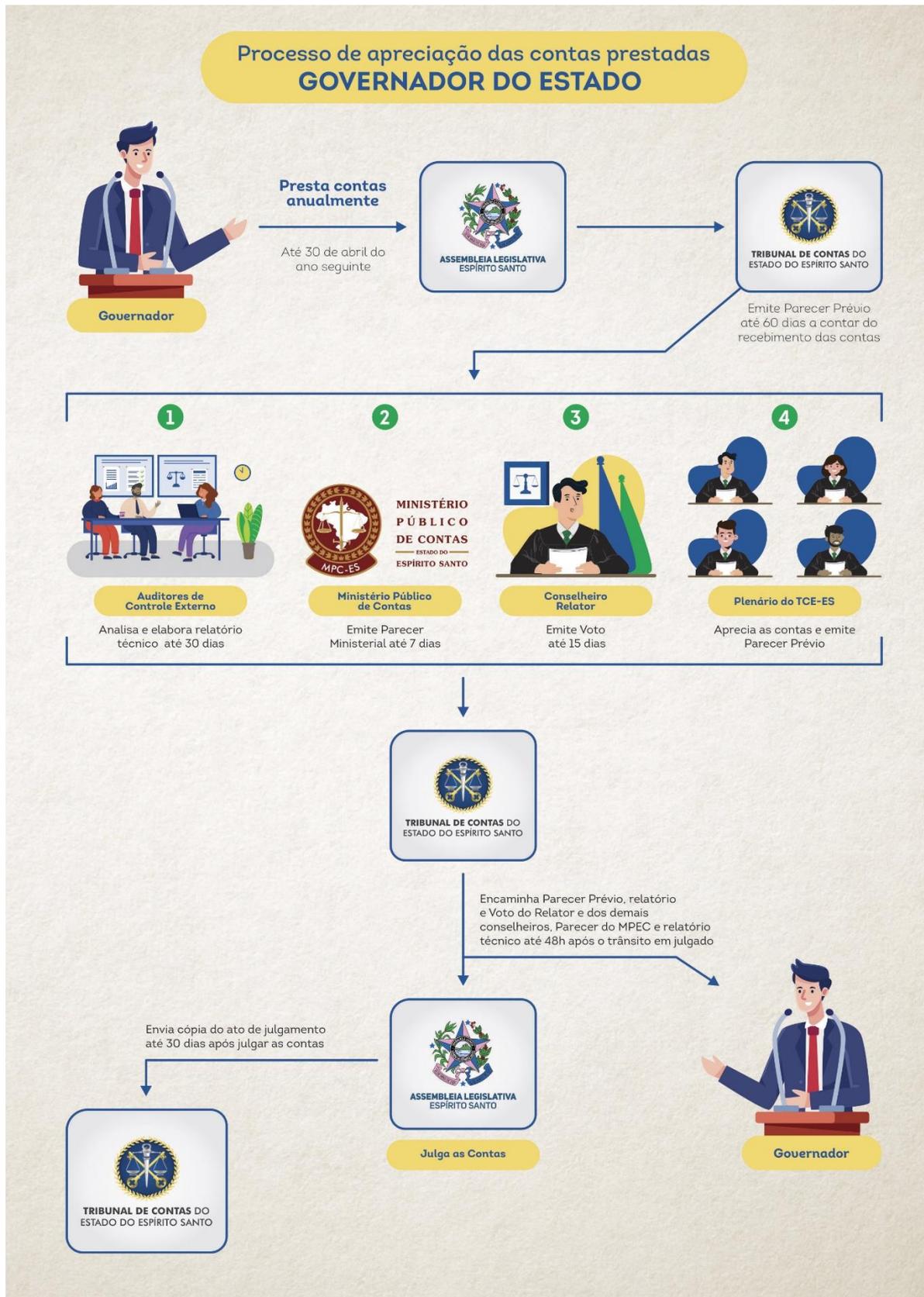


Figura 1: Processo de apreciação das contas prestadas pelo governador do estado



1.2 Visão geral do Espírito Santo

1.2.1 Perfil socioeconômico

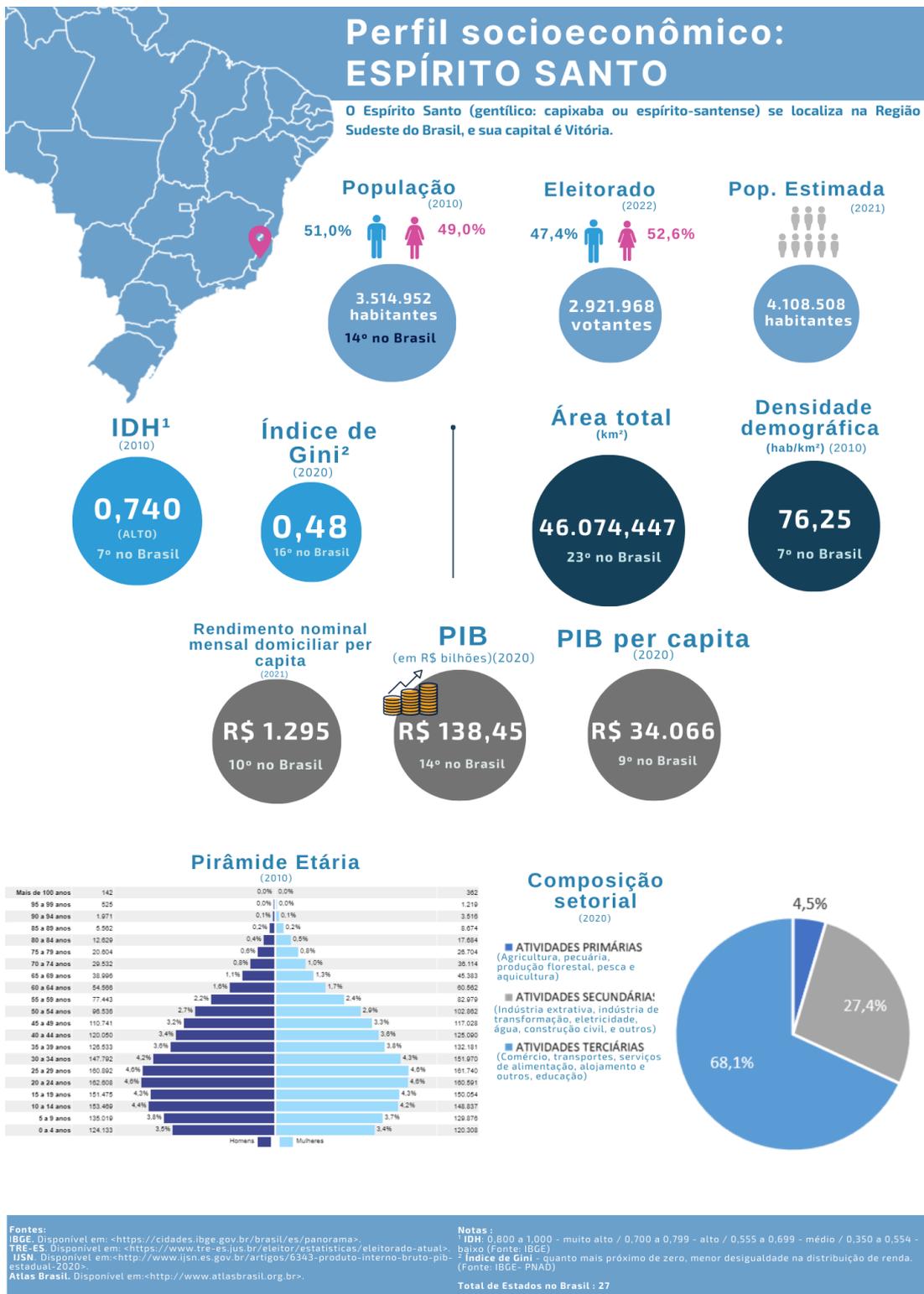


Figura 2: Perfil socioeconômico – Espírito Santo



1.2.2 Formação econômica do Estado

O Estado do Espírito Santo apresenta características singulares na formação econômica⁴:

- **Isolamento:** No Brasil-colônia (1500-1822), o estado esteve à margem dos principais ciclos econômicos⁵, isolado da dinâmica geral da nação, o que repercutiu na inserção retardatária à economia nacional, ocorrida a partir da segunda metade do século XIX, tendo como base a cafeicultura. O Espírito Santo se construiu na era moderna, impregnado por ideais transformadores.
- **Povoamento:** o povoamento se inicia com a ocupação portuguesa da Capitania do Espírito Santo, empreendida por Vasco Fernandes Coutinho em 1535. Entretanto, o território se manteve isolado e pouco povoado até a metade do século XIX, quando a cultura do café definiria sua dinâmica por 100 anos a partir da imigração estrangeira⁶ e pela estrutura de pequenas propriedades que se organizou a seguir, interiorizando seu povoamento.⁷
- **Café:** a cafeicultura no Espírito Santo se deu a partir das fronteiras com o Rio de Janeiro e Minas Gerais para expandir o seu cultivo. Depois do domínio da cana-de-açúcar até 1853 no Brasil, a hegemonia do café perdurou por um século (1850-1960), sem, contudo, grandes transformações, mas promovendo a territorialidade capixaba. A cafeicultura legou duas importantes contribuições: a constituição de núcleos urbanos pelo interior e a consolidação de Vitória como a principal e a mais importante cidade, com o fomento da atividade portuária. A crise internacional do café (idos de 1950) e a política federal de erradicação dos cafezais (idos de 1960) desorganizaram a agricultura no estado, mas houve um ponto de inflexão na substituição da base produtiva primário-exportadora assentada no café para outra, de caráter urbano-industrial, que transformou (idos de 1960 a 1990) a região em um espaço econômico mais diversificado.

⁴ Extraído do proc. TC 6.937/2017.

⁵ Durante o Ciclo do Ouro, a política colonial impediu a exploração das terras do estado, porque serviriam como barreira natural (“barreira verde”) ao acesso às minas de ouro do interior do Brasil.

⁶ A Lei nº 13.617/2018 instituiu no calendário oficial brasileiro o dia 26 de junho como a Data do Reconhecimento do Município capixaba de Santa Teresa como Pioneiro da Imigração Italiana no Brasil.

⁷ A colonização por meio da imigração seria a solução indicada: solução interessante tanto do ponto de vista do povoamento quanto do fortalecimento do erário público, que poderia ganhar com a venda dos lotes rurais e aumento da arrecadação tributária, além da perspectiva de aumento da produção agrícola vinculada a ela que se refletiria, igualmente, nas contas públicas.



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

O **Apêndice 49/2023-6** (peça 70) apresenta os fatos da história econômica do Estado.

Recentemente (meados da década de 1990), o petróleo surgiu como nova atividade econômica no Estado⁸, que ocupou inicialmente a 2ª colocação no país (atrás do Rio de Janeiro), mas perdendo essa posição para São Paulo atualmente. A Figura a seguir resume os ciclos econômicos ocorridos no estado.

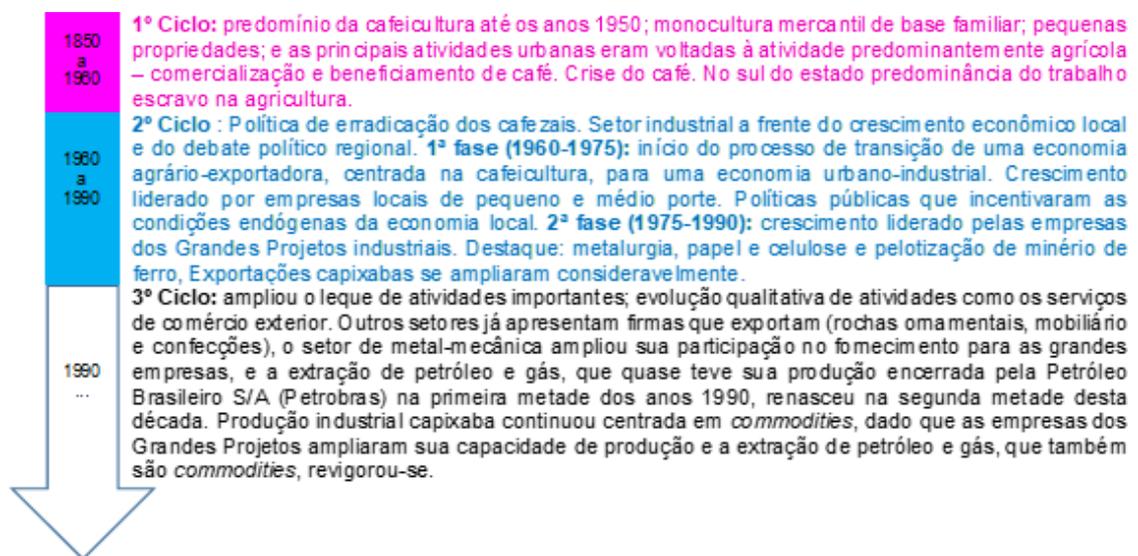


Figura 3: Ciclos econômicos do Espírito Santo

Fonte: Caçador & Grassi (2017)⁹. Elaborado por NMG/TCE-ES (proc. TC 6.937/2017-1)

⁸ Os primeiros registros das atividades petrolíferas no estado datam de 1957, quando uma equipe da Petrobras realizou levantamentos no subsolo capixaba. Mas, apenas dez anos mais tarde se descobriu óleo no município de São Mateus, onde, em 1968, foi perfurado o primeiro poço *offshore* no país.

⁹ CAÇADOR, Sávio Bertochi, GRASSI, Robson Antônio. **A Evolução Recente da Economia do Estado do Espírito Santo: um estado desenvolvido e periférico?** Disponível em: anpec.org.br.



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

Considerando a série histórica iniciada em 2010 relativa à participação dos setores no PIB capixaba, nota-se que as variações de participação ocorrem com maior intensidade nos Serviços e na Indústria. A perda brusca de importância da Indústria em 2019 frente a 2018 (devido à redução no volume de petróleo extraído e no minério de ferro pelotizado, este último refletindo os efeitos do rompimento da barragem de rejeitos de minério em Brumadinho-MG, ocorrido em janeiro de 2019) não foi recuperado em 2020, ano de pandemia da Covid-19. O setor Serviços sofreu uma queda em decorrência do isolamento social durante a pandemia, abrindo espaço para o crescimento da agricultura e indústria.

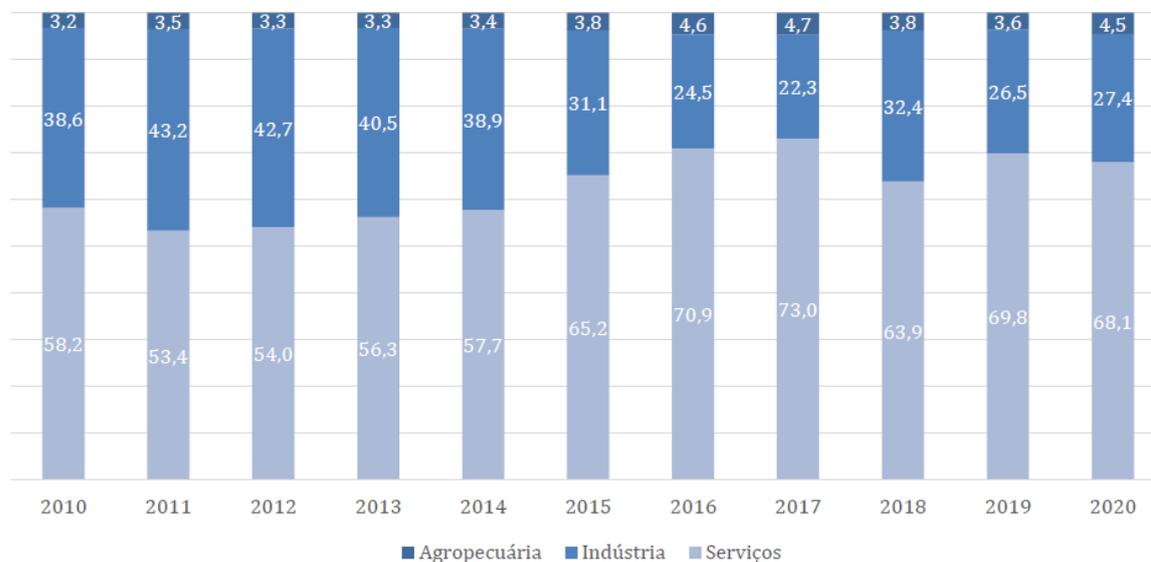


Gráfico 1: Participação % dos setores no PIB capixaba – 2010-2020

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

Em 2022, o grande setor Indústria, contribuiu com 68,20% do total de investimentos, gerando um montante de investimentos concluídos de R\$ 908,29 milhões, distribuídos em 30 projetos, enquanto no grande setor Comércio, serviços e administração pública,



o valor investido alcançou o montante de R\$ 423,51 milhões, equivalente a 31,80% do total, distribuídos em 24 projetos concluídos neste período.¹⁰

Entre 2019 e 2022, a Receita Corrente (exceto intraorçamentária) correspondeu, em média, a 92,5% de toda a Receita Arrecadada no Estado. A Receita Tributária representou, em média, 63,4% da Receita Corrente, com destaque para os Impostos (95,2% em média). O ICMS teve o maior peso entre os impostos: 89,3% em média. “Comércio” foi a atividade econômica que mais arrecadou ICMS (21,9% em média no período), seguido de “Serviços” (17,7% em média) e “Indústria” (16,8% em média). O setor de Energia Elétrica foi o que mais contribuiu com o ICMS dos serviços (58,1% em média), seguido de Transportes realizados por empresas do estado (19,8% em média) e Comunicação (19,4% em média).¹¹

Nos 20 anos iniciais da LRF, a gestão fiscal estadual do Espírito Santo permitiu o cumprimento com folga dos limites de endividamento (“regra de ouro”, garantias concedidas, operações de crédito e dívida consolidada líquida) em relação à Receita Corrente Líquida (RCL). O Resultado Primário, à exceção dos anos 2013 e 2014, foi positivo nos outros 18 anos¹². Esses bons resultados se mantiveram no exercício em análise: 2022. Isso coloca o Estado capixaba em posição de destaque no âmbito nacional, comprovado pelas sucessivas notas “A” no ranking de capacidade de pagamento (Capag) da Secretaria do Tesouro Nacional. Essa disciplina fiscal permite ao governo honrar seus compromissos financeiros, tornando o Estado do Espírito Santo um agente econômico promotor de atrativo ambiente de negócios.

O estado é composto por 78 municípios com significativas disparidades socioeconômicas¹³. Quatro cidades (Vitória, Serra, Vila Velha e Cariacica) detiveram 53% do PIB estadual em 2020 e 10 municípios possuíam PIB *per capita* acima da média estadual (R\$ 34.065,98): Presidente Kennedy manteve-se na primeira posição do Estado, mas perdeu essa colocação no país, indo para 8º colocado em 2020¹⁴.

¹⁰ Fonte: ijsn.es.gov.br.

¹¹ Fonte: Sigefes (Sistema Integrado de Gestão das Finanças Públicas do Espírito Santo).

¹² DETONI, Robert Luther Salviato. **20 anos da Lei de Responsabilidade Fiscal**: os bastidores da gestão fiscal no Espírito Santo. Vitória: Editora Milfontes, 2020.

¹³ Fonte: “Estatísticas econômico-orçamentárias dos municípios capixabas” ([Painel de Controle](#)).

¹⁴ Fonte: [IJSN](http://ijsn.es.gov.br).



Apesar das disparidades, o IDHM¹⁵ das cidades capixabas melhorou substancialmente entre 1991 e 2010 e boa parte dos municípios melhorou consideravelmente a distribuição da renda (Gini¹⁶) entre 1991 e 2010.¹⁷

1.2.3 Estrutura administrativa do Estado

A Administração Pública se estrutura em diversos órgãos para atingir a finalidade pública a cargo do Estado. Em 2022, o Estado do Espírito Santo se estruturou em secretarias, empresas, autarquias, etc, conforme organograma geral disponibilizado pela Seger – **Anexo 2.492/2023-7** (peça 76)¹⁸.

1.2.4 Resultados das contas dos governadores nos últimos anos

Quadro 1 - Situação das contas dos chefes do Poder Executivo

Exercício	Governador do Estado	Processo TC	Parecer Prévio		
			Número	Data	Resultado
2021	José Renato Casagrande	4.137/2022-1	55/2022-3	11/07/2022	Aprovação
2020	José Renato Casagrande	2.739/2021-4	84/2021-1	30/09/2021	Aprovação
2019	José Renato Casagrande	3.333/2020-1	72/2020-1	20/08/2020	Aprovação
2018	Paulo César Hartung Gomes	8.298/2019-7	66/2019-1	09/07/2019	Aprovação
2017	Paulo César Hartung Gomes	4.021/2018-9	52/2018-1	09/07/2018	Aprovação
2016	Paulo César Hartung Gomes	3.139/2017-1	66/2017-5	14/07/2017	Aprovação
2015	Paulo César Hartung Gomes	3.532/2016-2	53/2016-1	11/07/2016	Aprovação
2014	José Renato Casagrande	6.016/2015-7	50/2015-8	16/07/2015	Aprovação
2013	José Renato Casagrande	3.068/2014-1	56/2014-7	02/07/2014	Aprovação

Fonte: Sistema e-TCEES

Nota: Os exercícios de 2014, 2015 e 2016 registram recursos impetrados em razão das deliberações por determinação e recomendação.

1.3 Objetivo da apreciação

O objetivo principal da apreciação é avaliar a atuação do governador no exercício das funções políticas de planejamento, organização, direção e controle das políticas públicas do estado, para ao final opinar pela emissão de parecer prévio dirigido à Assembleia Legislativa no sentido de aprovar, aprovar com ressalva ou rejeitar as contas prestadas.

¹⁵ O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) é uma medida composta de indicadores de três dimensões do desenvolvimento humano: longevidade, educação e renda.

¹⁶ O Índice de Gini mede o grau de concentração de renda em determinado grupo.

¹⁷ Fonte: [Atlas Brasil](#).

¹⁸ O organograma de cada órgão se encontra disponível em organograma.es.gov.br.



1.4 Metodologia utilizada e limitações

A análise das contas do chefe do Poder Executivo estadual observou as disposições contidas nos Capítulos I e III, do Título IV, do Regimento Interno do TCEES, aprovado pela Resolução TC 261 de 4 de junho de 2013 (RITCEES), bem como atendeu as diretrizes de que trata o art. 4º da Resolução TC 297/2016 e os pontos de controle definidos no Anexo 1 da referida Resolução.

Em situações específicas, como no caso da auditoria acerca das demonstrações contábeis consolidadas, a metodologia e as possíveis limitações foram registradas diretamente no **Relatório de Auditoria 5/2023-3** (proc. TC 7.856/2022-8, apenso). Limitações que levaram o trabalho de certificação a concentrar esforços em elementos e contas patrimoniais de altíssima materialidade e no processo de consolidação das demonstrações contábeis, o que reduziram a opinião a uma asseguuração limitada. O trabalho foi realizado com restrições ou adaptações às Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP), expedidas conjuntamente pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON) e o Instituto Rui Barbosa (IRB), convergentes com as Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores, especialmente à NBASP 200 – Princípios Fundamentais de Auditoria Financeira, ao Manual de Auditoria Financeira do Tribunal de Contas da União e às Normas Brasileiras de Auditoria de Informação Contábil Histórica Aplicável ao Setor Público (NBC TASP).

De modo semelhante, em relação ao trabalho de acompanhamento da gestão previdenciária do Estado, há que se registrar restrição no escopo de análise definido no Anexo I da Resolução TC 297/2016, uma vez que não foi avaliada compatibilidade entre a política de pessoal e a política de previdência, tendo em vista a necessidade de levantamento de informações que extrapolam as peças e documentos presentes nas contas apresentadas no exercício.

1.5 Volume de recursos fiscalizados ou envolvidos

O volume de recursos envolvidos na ação de controle externo, observado nestes autos, corresponde a R\$ 40.566.423.001,67 (Total do Ativo).



1.6 Benefícios estimados da apreciação

Os benefícios estimados da apreciação correspondem ao aumento da confiança nas demonstrações contábeis e fiscais das unidades jurisdicionadas; melhorando a fidedignidade, compreensibilidade, tempestividade, comparabilidade e verificabilidade das informações apresentadas para fins de prestação de contas; e, ainda, o asseguramento de que os resultados divulgados sejam efetivos e possam ser comprovados, ou seja, garantir que estejam suficientemente evidenciados, possibilitando o fomento do controle social.

1.7 Processos relacionados

Para a instrução do relatório foram utilizados os seguintes processos de controle externo: proc. TC 2.739/2021-4 (Contas do governador 2020), proc. TC 4.137/2022-1 (Contas do governador 2021); proc. TC 3.700/2020-6 (Representação em razão da ausência de estudos de impacto orçamentário, financeiro e atuarial da Lei Complementar 943/2020); proc. TC 4.275/2020-2 (Representação em razão da violação ao preceito constitucional da unidade gestora única do regime de previdência do Estado); proc. TC 5.960/2018-5 (Auditoria sobre as metas do Plano Nacional de Educação); proc. TC 1.039/2022-1 (Monitoramento das deliberações do proc. TC 5.487/2015-6, que trata da regulação do acesso a consultas e exames especializados); proc. TC 6.598/2022-1 (Auditoria a respeito do câncer do colo do útero); proc. TC 393/2021-4 (abordou o processo de imunização infantil contra a Covid-19 nos municípios capixabas); proc. TC 899/2022-3 (Auditoria sobre a ampliação da capacidade e a implantação de ciclovia na Terceira Ponte); proc. TC 4.689/2021-3 (Acompanhamento da segunda fase da obra de construção do Hospital Geral de Cariacica); proc. TC 1.836/2022-1 (Acompanhamento da obra relativa à Penitenciária Estadual de Vila Velha – PEVV VI). proc. TC 4.161/2022-4 (Auditoria sobre a atuação da agência na fiscalização e regulação dos contratos de prestação de serviços públicos); proc. TC 4.021/2018-9 (Contas do governador 2017); proc. TC 6.937/2017-1 (Levantamento sobre a atividade petrolífera); proc. TC 828/2023-1 (Acompanhamento sobre renúncia de receita tributária); proc. TC 7.856/2022-8 (Auditoria do Balanço Geral do Estado, exercício 2022); e proc. TC 6.049/2022-4 (Auditoria operacional para avaliar eficácia do esclarecimento dos crimes contra o patrimônio).



2. CONJUNTURA ECONÔMICA E FISCAL

Esta seção apresenta a conjuntura econômica prevalecente no ano de 2022, no país e no mundo, bem como as principais variáveis das finanças públicas que impactaram a gestão financeira e orçamentária do Estado. A seguir, segue uma sinopse do conteúdo apresentado no **Apêndice 51/2023** (peça 71) deste relatório.

As expectativas iniciais para 2022, assim como em 2021, foram muito aquém da realidade observada ao final do ano, principalmente no tocante ao PIB, que se projetava variação em torno de +0,36% e o resultado foi um extraordinário crescimento de +2,9%, corroborando o que o governo federal afirmava no mercado. A taxa de desemprego caiu para abaixo de dois dígitos e fechou o ano em 7,9%, menor patamar anual em 8 anos. O câmbio valorizou e colocou o real entre as melhores moedas emergentes; e a inflação terminou o ano bem abaixo do patamar de 2021.

Em nível mundial, muitos países apresentaram desaceleração econômica em relação a 2021. No Brasil, o setor de agropecuária foi o único a registrar aumento do superávit comercial em 2022. A balança comercial superavitária do país em 2022 se deu muito em função da alta dos preços das *commodities* e do dólar, além da recuperação econômica dos países parceiros: no acumulado de 2022, em comparação a 2021, as exportações cresceram +19,1% e as importações, +24,2%, resultando em um superávit de +0,16%. A corrente de comércio (soma das exportações e importações) cresceu +21,3% em 2022. O preço do barril do petróleo, importante *commodity* para o Espírito Santo, teve aumento de +11,1% no preço *brent* e de +7% no preço *WTI*.

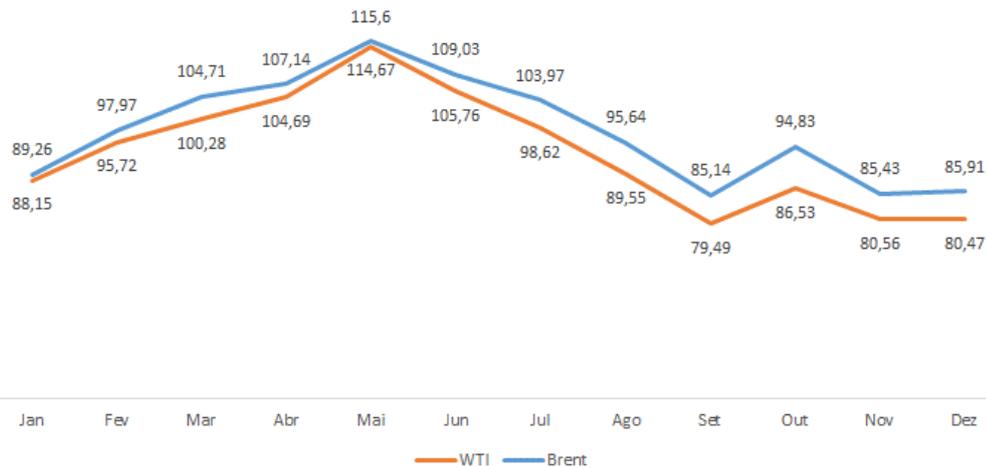


Gráfico 2: Preço do petróleo Brent e WTI em 2022 (US\$/barril mensal)

Fonte: Investing – [Brent \(LCOK3\)](#) – [WTI \(CLJ3\)](#). Elaborado por NATR/TCE-ES

Depois da recuperação econômica em 2021 (quando o PIB do país aumentou +5%, superando as perdas de 2020: -3,3%), o PIB encerrou 2022 com crescimento acumulado de +2,9%. Em relação ao último trimestre de 2019, período imediatamente anterior ao início da crise causada pela pandemia de covid-19, o PIB encontra-se em patamar 4,1% superior.

A inflação do país medida pelo IPCA fechou 2022 em 5,79%, situando-se acima do limite superior do intervalo de tolerância de 1,50 ponto percentual (p.p.) em torno da meta de 3,50% a.a. O grupo “alimentação e bebidas” foi responsável por quase metade desse resultado. A taxa Selic terminou o ano em 13,75% a.a., mantida desde agosto de 2022, a maior desde o ano de 2016 (média acima de 14%). O Brasil terminou 2022 com taxa de desemprego de 7,9%, menor patamar anual desde 2014.

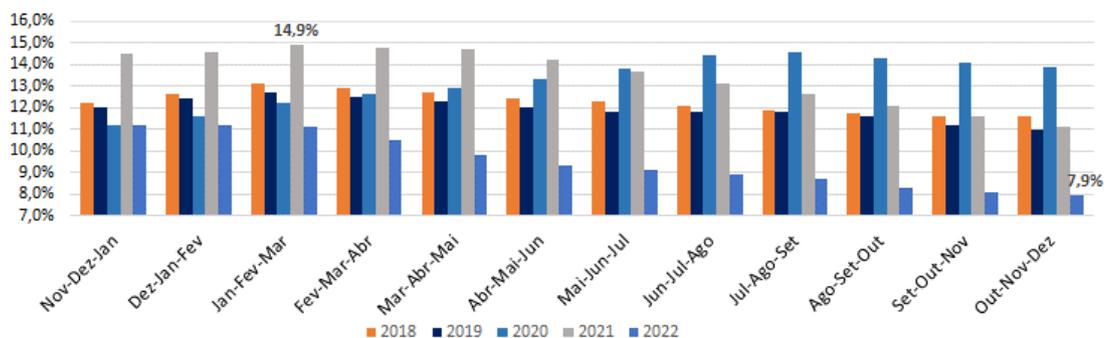


Gráfico 3: Taxa de desemprego do Brasil por trimestre – 2018/2022

Fonte: [IBGE](#) e [IBGE](#)



As contas do governo central evoluíram de forma positiva ao longo de 2022, fechando com superávit primário de R\$ 57,1 bilhões, a preços de dezembro de 2022, correspondente a cerca de 0,5% do produto interno bruto (PIB). Esse resultado representou o primeiro superávit primário do governo central desde 2013. A melhora do resultado primário no nível federal em 2022 propiciou o aumento do superávit primário do setor público consolidado, que atingiu 1,3% do PIB no ano, contra resultado positivo de 0,7% em 2021. Os resultados positivos das contas públicas em 2022, aliados ao crescimento do PIB, propiciaram significativa redução da razão dívida bruta do governo geral (DBGG)/PIB, que fechou o ano em 72,9%, contra 78,3% em dezembro de 2021, menor valor dessa variável desde julho de 2017.

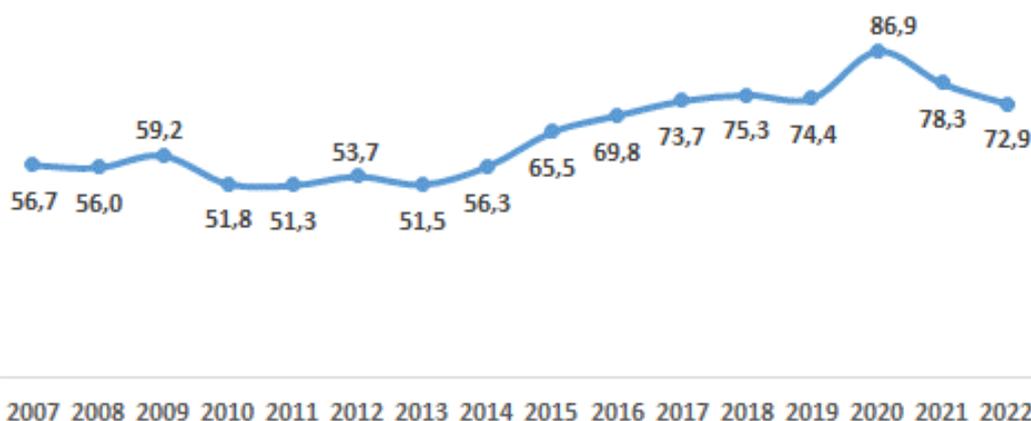


Gráfico 4: Percentual da dívida bruta do Governo Geral (governos federal, estadual e municipal, e estatais) sobre PIB - Brasil 2007-2022

Fonte: [Bacen](#)

Elaborado por: NATR/TCE-ES

Em nível dos estados brasileiros, as finanças públicas estaduais em 2022 mantiveram, em termos agregados, resultados primários positivos. Contudo, nota-se na margem certa deterioração fiscal, associada primordialmente à interrupção abrupta da trajetória ascendente do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), ao aumento do dispêndio com investimentos e ao fim da vedação legal de concessão de novos reajustes salariais ao funcionalismo. No âmbito da despesa, observou-se a elevação do gasto com investimento em 2022, que se encontrava em um patamar muito deprimido. Também foram concedidos reajustes salariais ao funcionalismo na



grande maioria das Unidades da Federação (UF) em 2022. Na esfera da receita, a Lei Complementar nº 194/2022 implicou a redução das alíquotas incidentes sobre energia elétrica, combustíveis, serviços de comunicação e transportes ao alçá-los a bens essenciais. Portanto, após uma evolução muito positiva das contas das UF, com tendência ao acúmulo de caixa e à criação de espaço fiscal para o investimento, notou-se uma interrupção dessa trajetória diante da perspectiva de queda da arrecadação e de pressão por aumento do gasto com funcionalismo nos primeiros meses de 2022.

O PIB do Espírito Santo cresceu +1,9% em 2022 (Brasil: +2,9%), resultado menor que o observado em 2021 (+7% no ES, que foi superior ao do Brasil: 5%). A alta de preços também atingiu o estado e o IPCA na Região Metropolitana da Grande Vitória atingiu +5,03% no acumulado de 2022. A taxa de desocupação no Espírito Santo foi estimada em 7,2%, registrando decréscimo de -2,6 p.p. em relação ao 4º trimestre de 2021.

As exportações capixabas apresentaram variação de -6,66%, entre 2021 e 2022, enquanto as importações cresceram +45,39%. No Brasil, as exportações cresceram +19,10% e as importações aumentaram +24,25%. A participação do Espírito Santo nas exportações do país caiu de 3,48% entre janeiro e dezembro de 2021 para 2,73% no mesmo período de 2022, enquanto as importações cresceram de 2,97% para 3,48%, entre os mesmos períodos.

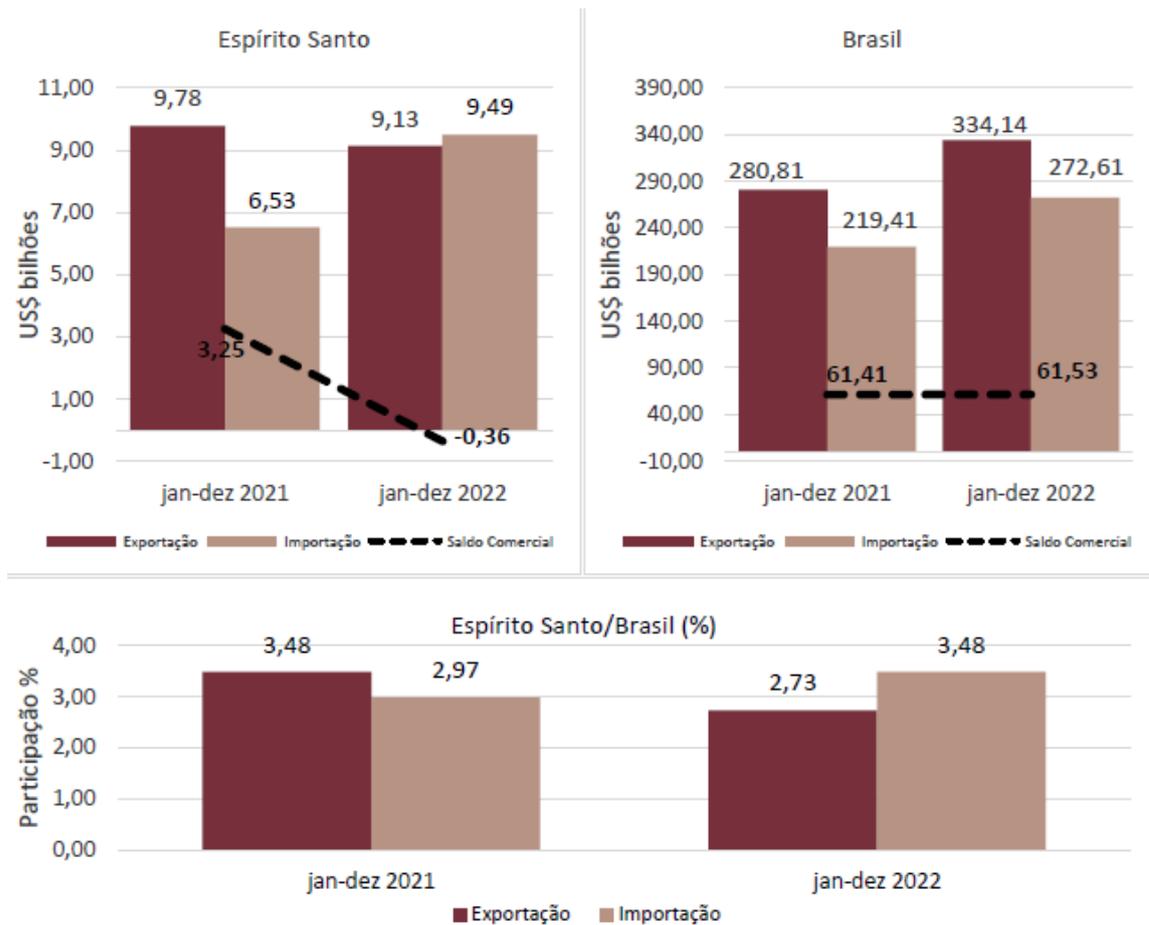


Gráfico 5: Balança comercial – Espírito Santo e Brasil (US\$ bilhões) e Espírito Santo/Brasil (%) - Acumulado no ano - janeiro a dezembro de 2021 e 2022

Fonte: Secretaria de Comércio Exterior – SECEX/MDIC
 Elaboração: Coordenação de Estudos Econômicos – CEE/IJSN

O minério continua como o principal produto de exportação do Espírito Santo, responsável por 30% do valor das exportações em 2022. O principal destino das exportações em 2022 continua sendo os Estados Unidos, com 31% das exportações capixabas. A principal origem das importações continua a China, com 23%.

A produção de petróleo e gás tem decrescido no Espírito Santo após atingir um pico em 2016. Em 2022, a produção total de petróleo e gás no Espírito Santo representou uma queda pelo sexto ano consecutivo, com uma redução aproximada de -35% em relação a 2021, situando-se abaixo do nível alcançado em 2008.



Gráfico 6: Produção de petróleo e gás natural no Espírito Santo (em milhões boe)¹⁹ – 2005/2022

Fonte: [ANP](#). Elaborado por: NATR/TCE-ES

A política fiscal (receitas e despesas) do Estado do Espírito Santo continuou equilibrada em 2022: a receita total alcançou R\$ 24 bilhões em 2022, um aumento nominal de +19,72% em relação a 2021 (e real de +13,17%), e a despesa total chegou a R\$ 22,8 bilhões em 2022 (+21,44% nominal e +14,80% real), resultando em um superávit orçamentário de R\$ 1,2 bilhão para 2022 (-5,10% nominal e -10,29% real).

Ao se analisar a arrecadação mensal de 2022 com o mesmo mês de 2021, observa-se que o primeiro semestre de 2022 teve um desempenho bem melhor do que o segundo semestre de 2022 em comparação aos meses correspondentes no ano de 2021, denotando a queda no patamar da arrecadação decorrente da redução das alíquotas do ICMS promovida pela Lei Complementar nº 194/2022²⁰.

¹⁹ Barril de óleo equivalente (BOE) : unidade utilizada para converter um volume de gás natural em um volume de óleo.

²⁰ A LC nº 194/2022 estabeleceu a essencialidade dos combustíveis, do gás natural, da energia elétrica, das comunicações e do transporte coletivo, regulando a taxação excessiva do ICMS.

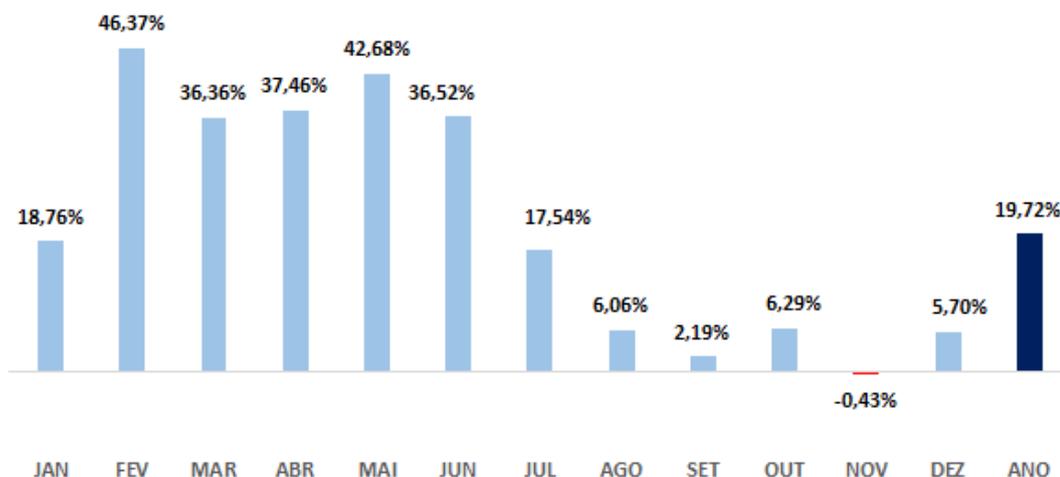


Gráfico 7: Variação da receita mensal em relação ao mesmo mês do ano anterior - ES (2022/2021)

Fonte: Painel de Controle do TCE-ES. Elaborado por: NATR/TCE-ES

As receitas próprias do Estado responderam por 66% do total e as receitas de transferências da União equivaleram a 30% em 2022. O ICMS é o principal componente da receita própria estadual, com R\$ 10 bilhões arrecadados em 2022. Entre as receitas de transferências da União, os FPE+IPI+CIDE se destacaram com R\$ 2,25 bilhões, seguidos dos royalties com R\$ 2,15 bilhões. Entre as despesas, destaca-se a despesa com investimentos com um surpreendente aumento de +98,8% entre 2020/2021.

A gestão fiscal do governo do ES garantiu mais um ano com resultado primário positivo, importante indicador da capacidade do ente de arcar com os juros da dívida consolidada e, no longo prazo, garantir sua solvência.

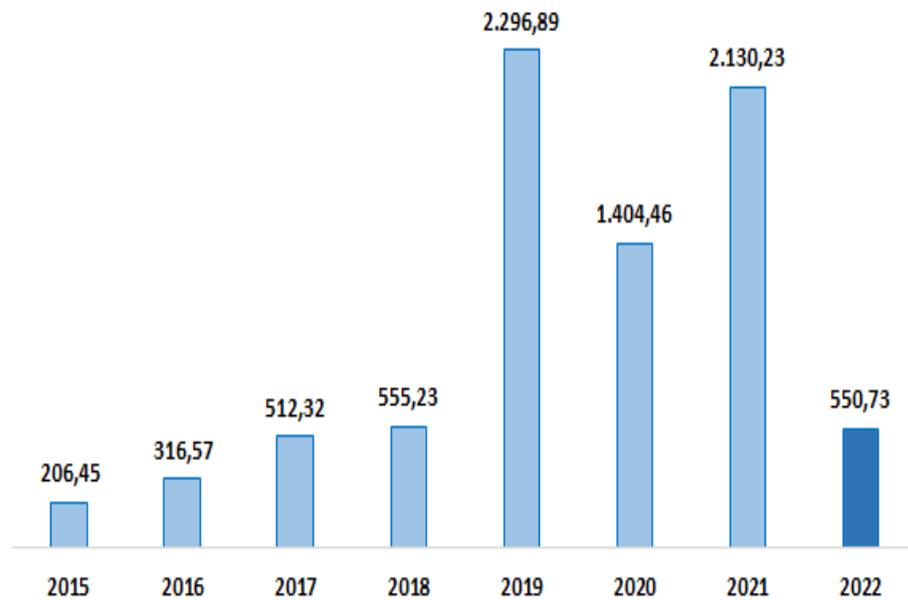


Gráfico 8: Resultado primário – 2015/2022 (em R\$ milhões)

Fonte: Painel de Controle do TCE-ES

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

Mais uma vez, o Estado do Espírito Santo alcançou nota A na Capag, importante indicador usado pela União na concessão ou não de aval para a realização de operações de crédito, cuja nota é atribuída com base em três indicadores: endividamento, poupança corrente e índice de liquidez.



Tabela 1 - Notas Capag dos estados – 2020-2022

UF	CAPAG 2020	CAPAG 2021	CAPAG 2022	
AC	B	B	B	
AL	B	B	B	
AM	B	B	B	
AP	Suspensa*	C	C	
BA	C	B	B	
CE	B	B	B	
DF	C	B	B	
ES	A	A	A	
GO	C	C	B	↑
MA	C	B	C	↓
MG	D	D	D	
MS	C	B	A	↑
MT	C	A	A	
PA	B	B	A	↑
PB	B	A	A	
PE	C	B	B	
PI	C	B	B	
PR	B	B	B	
RJ	D	D	C**	↑
RN	C	C	C	
RO	A	A	A	
RR	C	A	A	
RS	D	D	D	
SC	C	B	B	
SE	C	B	B	
SP	B	B	B	
TO	C	C	B	↑

Fonte: [Boletim dos Entes Subnacionais](#) - nov/2022. Elaborado por: STN

Notas:

↑ Melhora na nota fiscal em relação ao ano anterior

↓ Piora na nota fiscal em relação ao ano anterior

* Amapá apresenta Capag suspensa para complementação de informações.

** Classificação do Rio de Janeiro ainda está em prazo recursal.

Entre a Capag 2021 e a de 2022 houve uma melhora considerável, com 21 estados aptos para novos empréstimos (nota A ou B), sendo que: dois estados passaram da nota B para A e dois estados passaram da nota C para B.

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Núcleo de Controle Externo de Consolidação das Contas de Governo - NCCONTAS

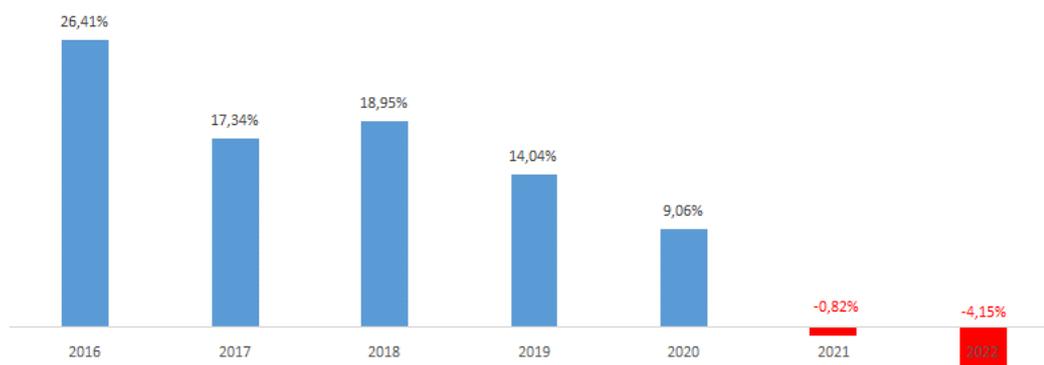


Gráfico 9: Evolução percentual da dívida consolidada líquida sobre a RCL (ajustada) – 2016/2022

Fonte: RGF 3º quadrimestre publicado - ANEXO II

A disponibilidade líquida de caixa do Governo capixaba em 2022 alcançou 30% da RCL (quinta melhor posição no Brasil), sendo 19% de recursos vinculados e 11% de recursos não vinculados. Em alguns estados, como Maranhão e Rio Grande do Norte, a disponibilidade no final de 2022 foi negativa.

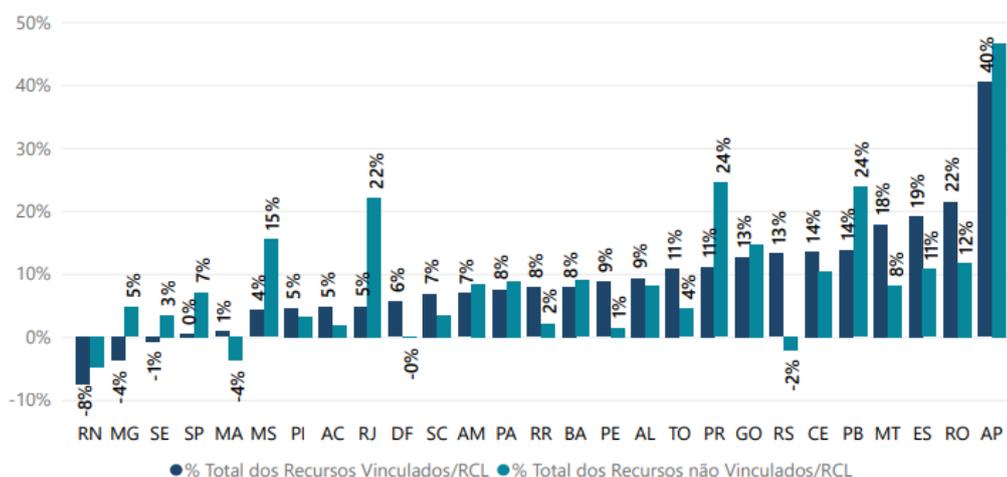


Gráfico 10: Disponibilidade de caixa líquida após a inscrição em restos a pagar não processados do exercício (em %)

Fonte: RGF em foco – Estados + Distrito Federal – 3º quadrimestre de 2022

Elaborado por: Secretaria do Tesouro Nacional



3. CONFORMIDADE DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

3.1 Instrumentos de planejamento orçamentário

É princípio fundamental do Estado moderno que os Poderes – Executivo, Legislativo e Judiciário - devam organizar e exercer suas atividades com planejamento permanente, atendendo às peculiaridades locais e aos princípios técnicos convenientes ao desenvolvimento econômico e social. Nesse sentido, podemos definir planejamento como o processo racional para definir objetivos e determinar os meios para alcançá-los.

No âmbito da esfera pública, temos que o processo de planejamento precede a elaboração orçamentária e tem como objetivo a seleção racional das atividades para a ação governamental em compatibilidade com os meios disponíveis, pois se houvesse uma quantidade ilimitada de recursos, não haveria em princípio necessidade de planejamento.

De outra parte, não é facultada ao administrador público a escolha entre planejar ou não, uma vez que esta é uma obrigação inculpada no texto da CF/1988, sendo que a própria Constituição já determina quais seriam os instrumentos mínimos do planejamento governamental.

E, de acordo com o art. 165 da CF/1988, são três os instrumentos de planejamento utilizados pelo poder público:

- Plano Plurianual (PPA);
- Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e
- Lei Orçamentária Anual (LOA).

O § 1º do mesmo artigo tratou de estabelecer a estrutura e o conteúdo básico do PPA, qual seja, que de forma regionalizada, contenha as **diretrizes, objetivos e metas** da administração pública para as **despesas de capital** e outras delas decorrentes e para as relativas aos **programas de duração continuada**. A elaboração do plano é de competência do Poder Executivo, e a discussão, deliberação e aprovação cabe ao Poder Legislativo. A abrangência do PPA é de quatro anos, portanto, de **médio** prazo,



e inclui os três próximos anos da legislatura do gestor que apresenta a proposta do PPA e o primeiro ano da legislatura do próximo governante.

O PPA deverá conter a previsão, para os próximos quatro anos, de todas as despesas previstas para os programas de trabalho (conjunto de ações) a serem realizados e, a partir deste plano, serão elaboradas a LDO e LOA.

O PPA é um instrumento de planejamento sujeito a **monitoramento, avaliação e revisão**, sendo que esta última, quando necessária, deve anteceder a elaboração da LDO e da LOA, guardando assim a correlação entre os instrumentos.

Cabe destacar, em síntese, a necessidade de os três instrumentos de planejamento operarem em concordância, cabendo ao PPA fixar, em médio prazo, diretrizes, objetivos e metas para administração pública (art. 165, § 1º); à LDO cabe dispor sobre prioridades e metas contidas no PPA (art. 165, § 2º), para cada exercício financeiro; e à LOA conter a programação orçamentária dos órgãos e entidades do governo (art. 165, § 5º) para cada exercício financeiro. A CF/1988 prevê que as emendas à LDO e à LOA só podem ser aprovadas caso sejam compatíveis com o PPA (art. 166, § 3º, inc. I, e art. 166, § 4º).

Quanto à LDO, as suas atribuições, estabelecidas no art. 165 da CF/1988, dizem respeito à definição de **metas e prioridades** da administração pública, orientando assim o processo de elaboração da LOA.

Por seu turno, a LOA contém a previsão da receita e todos os programas de trabalho e ações de governo, discriminando os projetos e atividades correlatos, a serem executados no exercício financeiro a que se refere. A LOA abrange, na forma da CF/1988, três orçamentos: o **fiscal** (poderes, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público), o de **investimentos** (empresas em que o poder público detém a maioria do capital social com direito a votos) e o da **seguridade social** (entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo poder público).

No âmbito do Estado do Espírito Santo os instrumentos de planejamento e orçamento se encontram previstos no art. 165 da CF/1988, bem como no art. 150 da Constituição



Estadual, são eles: PPA contemplando os exercícios de 2020 a 2023, consubstanciado na Lei Estadual 11.095/2020; LDO, Lei Estadual 11.354/2021, elaborada nos termos do § 2º, do art. 165 da CF/1988, compreendendo as metas e prioridades do governo, dispondo sobre a elaboração da LOA para o exercício de 2022; LOA, Lei Estadual 11.509/2022, que para o exercício financeiro de **2022** estimou a receita e fixou a despesa em **R\$ 21.357.576.715,00**, sendo R\$ 20.273.774.984,00 dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e R\$ 1.083.801.731,00 do Orçamento de Investimento.

Assim, nas Leis 11.095/2020, 11.354/2021 e 11.509/2022 (PPA, LDO e LOA) foram instituídos programas para organizar a ação governamental visando atingir diversos objetivos. A ação do Governo foi estruturada em programas previamente definidos no PPA, abrangendo o período de quatro anos. Os objetivos dos programas constam do PPA.

Tendo em vista o disposto no art. 165, § 2º da CF/1988, os programas pré-definidos no PPA foram observados quando da elaboração do orçamento anual do ente público, relacionando-os às ações sob a forma de atividades, projetos ou operações especiais. Verificou-se que os programas executados no orçamento do exercício foram previstos no PPA 2020/2023.

Constatou-se que o Anexo III do LDO (Lei 11.354/2021) definiu as prioridades e metas da administração pública estadual, referente ao exercício financeiro de **2022**, e que os art. 25 e 31 admitiram a alteração da programação por meio de Decreto do Poder Executivo. Consta também de seu art. 3º:

Art. 2º A elaboração e a aprovação do Projeto de Lei Orçamentária de 2022, bem como a execução da respectiva Lei, deverão ser compatíveis com as metas fiscais para o exercício de 2022 constantes do Anexo I da presente Lei.

Art. 3º As prioridades e as metas da Administração Pública Estadual para o exercício de 2022, atendidas as despesas que constituem obrigação constitucional ou legal do Estado e as de funcionamento dos órgãos e entidades que integram os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, encontram-se definidas no Anexo III desta Lei, tendo precedência na alocação dos recursos no Projeto e na Lei Orçamentária de 2022, não se constituindo, todavia, em limite à programação da despesa.

§ 1º O Anexo III apresentará as prioridades e as metas da Administração Pública Estadual detalhadas por programa, ação, produto, unidade de medida e meta física.



§ 2º Para o Projeto de Lei Orçamentária Anual, a precedência de que trata o caput refere-se exclusivamente às prioridades e às metas oriundas do texto original do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias. [grifos nossos]

Observou-se que dos 45 programas que integram o PPA, foram priorizados 30 no exercício financeiro sob análise, conforme disposto na LDO (Anexo III). A seguir demonstração da execução orçamentária dos **30 programas prioritários**:

Tabela 2 - Previsão e execução de programas priorizados – Exercício 2022

Programas	PPA 2020/2023 R\$	Exercício de 2022				
		Previsto LOA R\$	Previsto Atualizado R\$	Empenhado R\$	%	
10	PROMOÇÃO, AUTONOMIA E DEFESA DOS DIREITOS DAS MULHERES	2.646.558,00	5.619.230,00	8.108.501,86	7.900.738,55	97,4%
14	FORTALECIMENTO DO SISTEMA DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO	518.707.262,00	127.083.911,00	144.973.423,97	144.400.281,27	99,6%
18	FORTALECIMENTO DO SISTEMA ESTADUAL DE MEIO AMBIENTE E RECURSOS HÍDRICOS	91.318.104,00	15.855.438,00	56.962.319,56	32.533.380,44	57,1%
26	INCLUIR	142.036.402,00	38.620.808,00	93.402.964,21	89.244.580,78	95,5%
32	GESTÃO E SUPORTE EDUCACIONAL	2.230.074.197,00	707.959.398,00	1.175.390.927,22	1.080.254.335,55	91,9%
33	MELHORIA DA QUALIDADE DO ENSINO E DA APRENDIZAGEM NA REDE PÚBLICA COM EQUIDADE	4.451.652.361,00	1.583.750.558,00	2.195.295.586,51	1.976.312.198,04	90,0%
35	ES MAIS SUSTENTÁVEL	848.917.798,00	34.727.152,00	445.493.795,24	231.718.112,65	52,0%
36	FORÇA PELA VIDA	772.518.708,00	181.293.988,00	307.547.105,66	276.255.675,65	89,8%
38	VIDA NO CAMPO	782.943.942,00	205.215.673,00	585.003.089,41	508.124.864,07	86,9%
39	PROMOÇÃO, DEFESA E ATENDIMENTO DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE	4.335.374,00	4.269.887,00	4.149.152,00	282.740,82	6,8%
40	PROMOÇÃO, PROTEÇÃO E DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS	25.278.795,00	6.038.000,00	7.775.651,15	5.998.516,35	77,1%
43	FOMENTO, DIFUSÃO CULTURAL E PRESERVAÇÃO DA MEMÓRIA	161.352.051,00	45.413.157,00	71.551.614,74	57.650.127,41	80,6%
47	NOVO SUS CAPIXABA	10.842.184.973,00	2.963.235.079,00	4.312.736.364,78	4.029.959.086,34	93,4%
49	GESTÃO DA COMUNICAÇÃO E DA INFORMAÇÃO	274.969.743,00	63.283.693,00	62.833.584,52	51.975.715,76	82,7%
50	GESTÃO PÚBLICA INOVADORA COM RESPONSABIL. FISCAL	2.018.178.424,00	336.495.298,00	534.632.401,59	398.106.071,96	74,5%
51	QUALIFICAR ES	179.317.006,00	36.212.593,00	75.048.316,18	72.775.807,45	97,0%
53	MELHORIA DO SISTEMA DE JUSTIÇA	2.484.296.695,00	531.035.373,00	712.936.001,42	618.517.270,94	86,8%
54	GESTÃO INTEGRADA DE SANEAMENTO, HABITAÇÃO E DESENVOLV. URBANO	1.852.541.620,00	151.629.133,00	498.233.574,64	261.517.369,68	52,5%


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

Núcleo de Controle Externo de Consolidação das Contas de Governo - NCCONTAS

56	DESENVOLVIMENTO DA LOGÍSTICA E DA INFRAESTRUTURA	1.808.597.545,00	847.069.711,00	1.134.828.869,40	568.318.665,65	50,1%
59	ENFRENTAMENTO A RISCOS E RESPOSTAS A DESASTRES	679.698.185,00	158.519.658,00	209.199.334,85	201.214.065,75	96,2%
60	CONCESSÕES E PARCERIAS ES	47.218.300,00	12.525.606,00	12.525.606,00	5.905.867,28	47,2%
68	DEFESA DO CONSUMIDOR	88.439.956,00	13.502.663,00	15.772.752,00	10.491.072,50	66,5%
113	TURISMO SUSTENTÁVEL	54.035.703,00	35.841.199,00	43.216.280,00	14.517.925,65	33,6%
159	DESENVOLVIMENTO DA PRÁTICA ESPORTIVA	114.417.140,00	47.810.385,00	152.339.503,04	135.269.374,08	88,8%
191	FORTALECIMENTO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	234.164.098,00	74.318.653,00	84.849.407,69	76.729.667,56	90,4%
205	CONTROLE, PRESERVAÇÃO E CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE E DOS RECURSOS NATURAIS	83.433.552,00	18.707.760,00	23.882.970,00	14.081.285,93	59,0%
561	ESTADO PRESENTE EM DEFESA DA VIDA	5.712.027.838,00	1.501.705.433,00	1.995.017.371,13	1.851.147.265,45	92,8%
562	ESTUDOS, PESQUISAS E INFORMAÇÕES PARA O DESENVOLV. DE POLÍTICAS PÚBLICAS	46.662.092,00	10.600.150,00	11.906.731,00	11.584.750,59	97,3%
859	MOBILIDADE URBANA	1.763.267.930,00	633.044.125,00	1.347.929.173,52	1.096.779.955,93	81,4%
1000	GESTÃO INTEGRADA DAS ÁGUAS E DA PAISAGEM	868.634.484,00	101.377.673,00	177.143.909,32	64.990.573,32	36,7%
Total		39.183.866.836,00	10.492.761.385,00	16.500.686.282,61	13.894.557.343,40	84,2%

Como se vê na [Tabela 2](#), o total empenhado (execução) dos programas definidos como prioritários representou, na média entre os 30 programas, **84,2%** da despesa autorizada. Individualmente, observou-se que 15 programas tiveram o montante de despesa empenhada abaixo de 85% da dotação atualizada, não havendo aderência satisfatória ao previsto na condição de prioridade. Desta forma, propõe-se:

DAR CIÊNCIA ao chefe do Poder Executivo estadual da necessidade de dar execução aos programas prioritários definidos na LDO, na forma do art. 165, § 2º da CF/1988²¹.

²¹ Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

...

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, estabelecerá as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com trajetória sustentável da dívida pública, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.



3.2 Gestão orçamentária

3.2.1 Orçamento Fiscal e da Seguridade Social

3.2.1.1 Receitas

A LOA para o exercício financeiro de 2022, inicialmente, estimou a receita em **R\$ 20.273.774.984,00**, compreendendo o Orçamento Fiscal e o da Seguridade Social.

A previsão inicial foi alterada adicionando-se o montante de **R\$ 2.007.724.480,74**, resultando em uma receita atualizada de **R\$ 22.281.499.464,74**.

A receita total realizada em 2022 alcançou o montante de **R\$ 24.021.864.598,84**, representando **118,49%** da previsão inicial, conforme evidenciado na [Tabela 3](#).

Tabela 3 - Previsão e realização de receitas – Exercício 2022

Valores em reais

RECEITAS	PREVISÃO INICIAL (a)	PREVISÃO ATUALIZADA (b)	RECEITAS REALIZADAS (c)	SALDO (d)=(c-b)	% REALIZADO (c) / (a)
RECEITAS ORÇAMENTARIAS	20.273.774.984,00	22.281.499.464,74	24.021.864.598,84	1.740.365.134,10	118,49%
RECEITAS CORRENTES (I)	18.529.412.177,00	20.489.535.847,61	23.309.217.589,22	2.819.681.741,61	125,80%
Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria	11.141.763.079,00	11.775.822.811,84	12.478.368.357,35	702.545.545,51	112,00%
Receita Contribuições	808.311.385,00	811.151.385,00	930.150.477,79	118.999.092,79	115,07%
Receita Patrimonial	702.129.501,00	942.992.292,53	1.993.882.613,51	1.050.890.320,98	283,98%
Receita Agropecuária	73.000,00	73.000,00	64,44	-72.935,56	0,09%
Receita Industrial	14.071.134,00	14.071.134,00	6.946.197,86	-7.124.936,14	49,36%
Receita de Serviços	149.933.358,00	149.933.358,00	163.898.711,58	13.965.353,58	109,31%
Transferências Correntes	5.499.049.005,00	6.312.201.278,75	7.112.860.956,62	800.659.677,87	129,35%
Outras Receitas Correntes	214.081.715,00	483.290.587,49	623.110.210,07	139.819.622,58	291,06%
RECEITAS DE CAPITAL (II)	1.744.362.807,00	1.791.963.617,13	712.647.009,62	-1.079.316.607,51	40,85%
Operações de Crédito	1.427.249.111,00	1.427.249.111,00	515.356.237,11	-911.892.873,89	36,11%
Alienação de Bens	4.690.000,00	4.690.000,00	24.718.102,56	20.028.102,56	527,04%
Amortização de Bens	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00%
Transferências de Capital	238.173.794,00	285.774.604,13	82.115.360,22	-203.659.243,91	34,48%
Outras Receitas de Capital	74.249.902,00	74.249.902,00	90.457.309,73	16.207.407,73	121,83%
SUBTOTAL DAS RECEITAS (III) = (I + II)	20.273.774.984,00	22.281.499.464,74	24.021.864.598,84	1.740.365.134,10	118,49%
OPERAÇÕES DE CRÉDITO S/REFINANCIAMENTO (IV)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00%
Oper. de Crédito - Mercado Interno	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00%
Oper. de Crédito - Mercado Externo	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00%
SUBTOTAL COM REFINANCIAMENTO (V) = (III)	20.273.774.984,00	22.281.499.464,74	24.021.864.598,84	1.740.365.134,10	118,49%
DÉFICIT (VI)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00%
TOTAL (VII) = (V) + (VI)	20.273.774.984,00	22.281.499.464,74	24.021.864.598,84	1.740.365.134,10	118,49%

Fonte: Balanço Orçamentário 2022 – Balanço Geral do Estado

As receitas correntes arrecadadas totalizaram **R\$ 23.309.217.589,22**, correspondendo ao percentual de **113,76%** da previsão atualizada. As receitas de capital totalizaram **R\$ 712.647.009,62**, com percentual de realização de **39,77%** da previsão atualizada.



Na [Tabela 4](#) apresenta-se a comparação entre as receitas arrecadadas no exercício de 2022 e as receitas arrecadadas no exercício de 2021 em valores constantes, na qual se observa acréscimo de **13,17%** na Receita Total, de **11,94%** na Receita Corrente e de **76,65%** na Receita de Capital.

Tabela 4 - Comparação da receita (2021-2022)

Valores em reais - atualizado até dez/2022

RECEITAS	2021			2022		Variação % (c/b)
	Valor Corrente (a)	Valor Corrigido - IPCA (b)	% Sobre Total	Valor (c)	% Sobre Total	
RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS	20.065.040.972,95	21.226.806.845,28	100,0	24.021.864.598,84	100,00	13,17
RECEITAS CORRENTES (I)	19.683.700.158,75	20.823.386.397,94	98,10	23.309.217.589,22	97,03	11,94
RECEITAS DE CAPITAL (II)	381.340.814,20	403.420.447,34	1,90	712.647.009,62	2,97	76,65
SUBTOTAL DAS RECEITAS (III) = (I + II)	20.065.040.972,95	21.226.806.845,28	100,00	24.021.864.598,84	100,00	13,17
OPERAÇÕES DE CRÉDITO S/REFINANCIAMENTO (IV)	0	0	-	0	-	-
Operações de Crédito Internas	0	0	-	0	-	-
Operações de Crédito Externas	0	0	-	0	-	-
SUBTOTAL COM REFINANCIAMENTO (V) = (III) + (IV)	20.065.040.972,95	21.226.806.845,28	100,00	24.021.864.598,84	100,0	13,17
DÉFICIT (VI)	0	0	-	0	-	-
TOTAL (VII) = (V + VI)	20.065.040.972,95	21.226.806.845,28	100,00	24.021.864.598,84	100,00	13,17

Fonte: Balanço Orçamentário 2021 e 2022 – Balanço Geral do Estado

Nota: Valores referentes ao exercício de 2021 atualizados pelo IPCA (IBGE).

3.2.1.2 Despesas

A LOA para o exercício financeiro de 2022, no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (OFSS), inicialmente, fixou a despesa em **R\$ 20.273.774.984,00**, incluindo a Reserva do RPPS no valor de **R\$ 627.238.200,00** e a Reserva de Contingência no valor de **R\$ 582.801.157,00**.

Conforme Balanço Orçamentário, alterações orçamentárias elevaram as despesas autorizadas para **R\$ 26.886.238.061,58**, representando um aumento de **32,62%**, no valor de **R\$ 6.612.463.077,58**, sendo **R\$ 6.556.737.177,58** de créditos suplementares e **R\$ 55.725.900,00** de créditos especiais.

Tabela 5 - Alterações orçamentárias em 2022

Valores em reais

ORÇAMENTO FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL		
Dotação Inicial		20.273.774.984,00
(+) Créditos Suplementares		6.556.737.177,58
Por excesso de arrecadação	2.007.724.480,74	
Por superavit financeiro	4.549.012.696,84	
(+) Créditos Especiais		55.725.900,00



Por excesso de arrecadação	0,00	
Por superavit financeiro	55.725.900,00	
Dotação Atualizada		26.886.238.061,58

Fonte: Lei Estadual 11.509/2022, Consulta Sigefes.

Conforme consulta realizada no sistema Sigefes do Governo do Estado, os créditos adicionais abertos no exercício de 2022 totalizaram **R\$ 8.447.369.273,20**, dos quais **R\$ 8.381.977.444,67** de créditos suplementares e **R\$ 65.391.828,53** de créditos especiais, conforme demonstrado na [Tabela 6](#).

Tabela 6 - Créditos adicionais abertos em 2022

Valores em reais

CRÉDITOS ADICIONAIS POR TIPO		
Tipo de Crédito		Valor
Suplementares		8.381.977.444,67
Lei 11.509/2022 (LOA)	5.974.943.815,41	
Lei 11.625/2022	1.077.140.428,00	
Lei 11.676/2022	609.521.988,40	
Lei 11.698/2022	720.371.212,86	
Especiais		65.391.828,53
Total Bruto		8.447.369.273,20
(-) Anulação de Dotação		1.834.906.195,62
Total Líquido		6.612.463.077,58

Fonte: Consulta Balancete – Sigefes.

A LOA 2022, em seu art. 6º, autorizou a abertura de créditos suplementares até o limite de **R\$ 6.407.273.015,00**. Considerando-se que foram abertos créditos suplementares no valor de **R\$ 5.974.943.815,41**, constata-se que foi observado o limite.

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



3.2.1.3 Execução das despesas

Em atenção ao art. 167, inciso II da CF/1988, observou-se que a despesa executada alcançou o montante de **R\$ 22.785.645.317,67**, representando **86,77%** da dotação atualizada (excluída a Reserva do RPPS), conforme evidenciado na [Tabela 7](#).

Tabela 7 - Fixação e execução das despesas orçamentárias

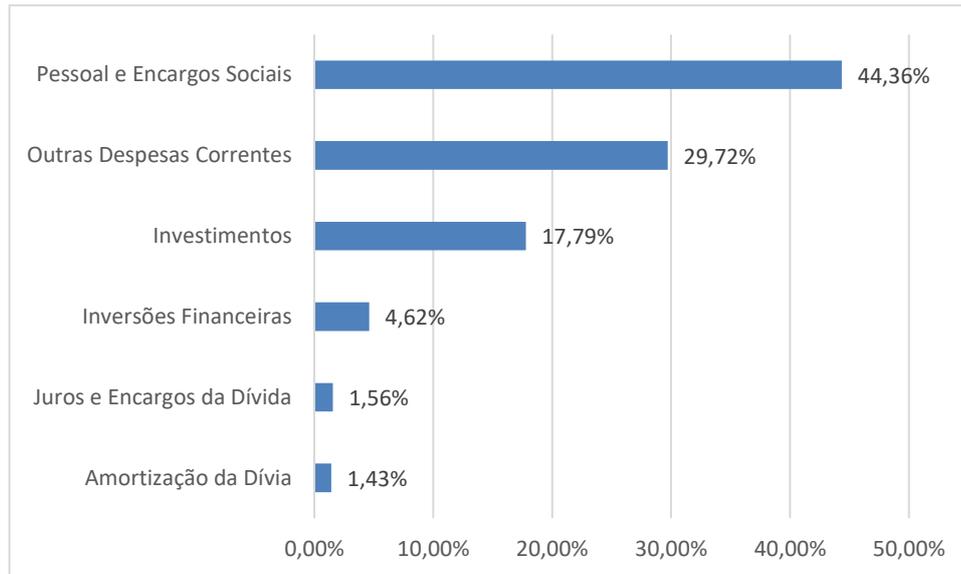
Valores em reais

DESPESAS ORÇAMENTÁRIAS	DOTAÇÃO INICIAL (a)	DOTAÇÃO ATUALIZADA (b)	DESPESAS EMPENHADAS (c)	% EXECUTADO (c/b)*100	ANÁLISE VERTICAL % (c / VI)
DESPESAS CORRENTES (I)	14.784.551.128,00	18.165.955.755,00	17.235.918.381,31	94,88	75,64%
Pessoal e Encargos Sociais	9.158.376.112,00	10.476.161.809,36	10.107.139.379,79	96,48	44,36%
Juros e Encargos da Dívida	347.703.761,00	361.931.758,00	356.435.033,15	98,48	1,56%
Outras Despesas Correntes	5.278.471.255,00	7.327.862.187,64	6.772.343.968,37	92,42	29,72%
DESPESAS DE CAPITAL (II)	4.162.421.488,00	7.737.877.320,45	5.433.503.498,92	70,22	23,85%
Investimentos	2.743.220.868,00	6.032.625.865,80	4.054.439.281,01	67,21	17,79%
Inversões Financeiras	1.075.070.000,00	1.373.820.834,65	1.053.486.303,21	76,68	4,62%
Amortização da Dívida	344.130.620,00	331.430.620,00	325.577.914,70	98,23	1,43%
RESERVA DE CONTINGÊNCIA (III)	582.801.157,00	238.403.775,13	0,00	0,00	0,00%
Subtotal das Despesas (IV) = (I + II + III)	19.529.773.773,00	26.142.236.850,58	22.669.421.880,23	86,72	99,49%
AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA/REFINANCIAMENTO (V)	116.763.011,00	116.763.011,00	116.223.437,44	99,54	0,51%
Amortização da Dívida Interna	116.763.011,00	116.763.011,00	116.223.437,44	99,54	0,51%
Dívida Mobiliária	0,00	0,00	0,00	-	0,00%
Outras Dívidas	116.763.011,00	116.763.011,00	116.223.437,44	99,54	0,51%
Amortização da Dívida Externa	0,00	0,00	0,00	-	0,00%
Dívida Imobiliária	0,00	0,00	0,00	-	0,00%
Outras Dívidas	0,00	0,00	0,00	-	0,00%
SUBTOTAL COM REFINANCIAMENTO (VI) = (IV+ V)	19.646.536.784,00	26.258.999.861,58	22.785.645.317,67	86,77	100,00%
RESERVA DO RPPS	627.238.200,00	627.238.200,00	0,00	-	0,00%

Fonte: Balanço Orçamentário 2021 – Balanço Geral do Estado.

Com base nos dados apresentados, verifica-se que as despesas correntes obtiveram a execução de **94,88%** das despesas autorizadas, enquanto as despesas de capital atingiram o percentual de execução de **70,22%** (70,66% incluindo a amortização da dívida/refinanciamento).

O [Gráfico 11](#) a seguir evidencia a composição das despesas executadas no exercício de 2022 por Grupo de Natureza.


Gráfico 11: Composição das despesas executadas por grupo de natureza

Fonte: Balanço Orçamentário do RREO 6º Bimestre de 2022, Relatórios do Sigefes

As despesas, distribuídas pelas Funções de Governo, encontram-se apresentadas na [Tabela 8](#) a seguir, e na sequência, o [Gráfico 12](#) destaca aquelas com maior percentual de execução no exercício de 2022: Saúde com **17,69%**, Previdência Social com **17,36%**, Educação com **13,47%**, Segurança Pública com **10,08%**, Encargos Especiais com **9,77%**, Transportes com **7,40%** e Judiciária com **5,17%**.

Tabela 8 - Despesas por função

Valores em reais

FUNÇÃO	DOTAÇÃO INICIAL (a)	DOTAÇÃO ATUALIZADA (b)	DESPESAS EMPENHADAS (c)	% REALIZADO (c / b) * 100	ANÁLISE VERTICAL % (c / Total)
10 - Saúde	2.965.235.079,00	4.314.736.364,78	4.029.959.086,34	93,40%	17,69%
09 - Previdência Social	3.573.716.188,00	4.109.245.468,75	3.955.856.886,17	96,27%	17,36%
12 - Educação	2.337.454.422,00	3.388.088.979,73	3.069.662.285,33	90,60%	13,47%
06 - Segurança Pública	1.736.969.212,00	2.410.876.417,79	2.296.129.199,46	95,24%	10,08%
28 - Encargos Especiais	1.852.003.361,00	2.486.906.357,23	2.226.547.423,93	89,53%	9,77%
26 - Transporte	1.458.173.204,00	2.464.673.101,50	1.685.566.251,84	68,39%	7,40%
02 - Judiciária	1.091.842.237,00	1.214.028.510,69	1.177.209.065,96	96,97%	5,17%
14 - Direitos da Cidadania	812.406.669,00	1.019.326.484,83	845.766.119,99	82,97%	3,71%
04 - Administração	872.672.622,00	985.542.182,26	760.679.493,84	77,18%	3,34%
03 - Essencial à Justiça	594.316.288,00	655.877.516,09	620.546.413,94	94,61%	2,72%
20 - Agricultura	239.726.974,00	653.571.286,57	546.156.352,91	83,56%	2,40%
01 - Legislativa	354.427.414,00	391.516.414,00	375.124.964,60	95,81%	1,65%
19 - Ciência e Tecnologia	141.351.402,00	223.724.244,13	196.195.058,51	87,70%	0,86%
17 - Saneamento	504.350.000,00	593.344.990,33	193.143.044,60	32,55%	0,85%
15 - Urbanismo	50.114.149,00	258.472.389,64	173.901.255,82	67,28%	0,76%


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

Núcleo de Controle Externo de Consolidação das Contas de Governo - NCCONTAS

08 - Assistência Social	121.130.928,00	181.560.940,61	165.528.332,56	91,17%	0,73%
27 - Desporto e Lazer	47.820.385,00	152.339.503,04	135.269.374,08	88,79%	0,59%
18 - Gestão Ambiental	138.194.069,00	237.808.008,60	134.338.163,60	56,49%	0,59%
13 - Cultura	45.453.157,00	71.551.614,74	57.650.127,41	80,57%	0,25%
23 - Comércio e Serviços	65.306.351,00	91.485.051,61	49.413.673,79	54,01%	0,22%
24 - Comunicações	46.518.889,00	48.718.830,52	44.720.092,38	91,79%	0,20%
16 - Habitação	1.304.746,00	50.455.856,67	34.698.878,60	68,77%	0,15%
22 - Indústria	11.245.965,00	14.616.524,45	10.080.069,32	68,96%	0,04%
11 - Trabalho	2.001.916,00	2.129.047,89	1.503.702,69	70,63%	0,01%
99 - Reserva de Contingência	582.801.157,00	238.403.775,13	0	0,00%	0,00%
TOTAL	19.646.536.784,00	26.258.999.861,58	22.785.645.317,67	86,77%	100,00%

Fonte: Anexo 2 - Relatório Resumido de Execução Orçamentária – 6º Bim 2022

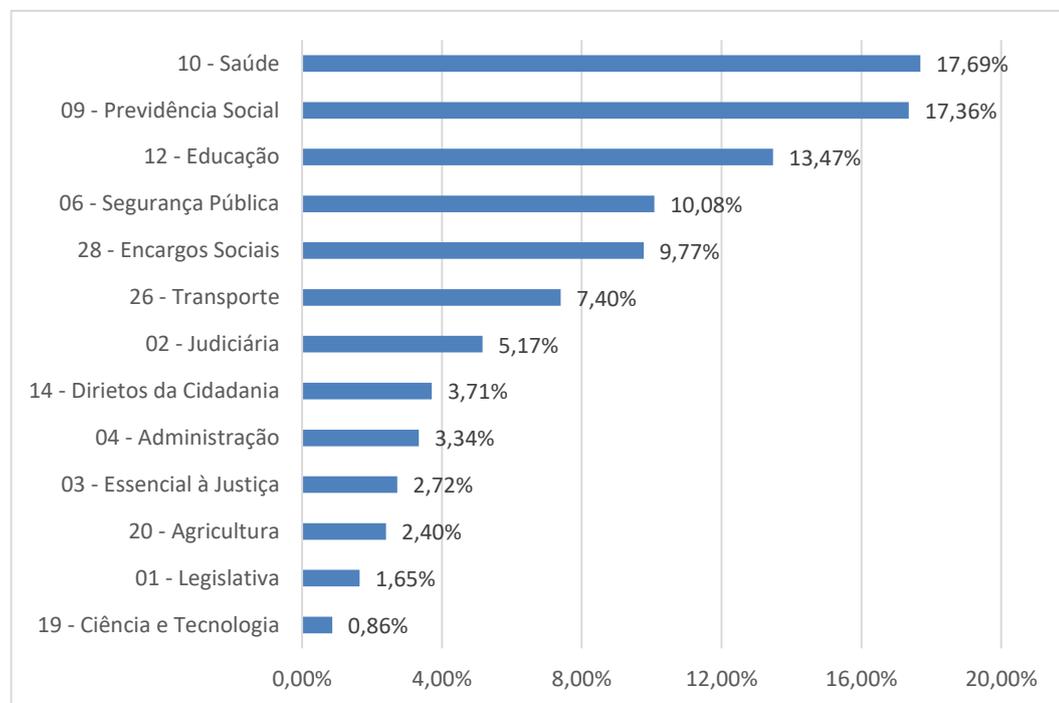


Gráfico 12: Composição das despesas por funções de governo

Fonte: Anexo 2 - Relatório Resumido de Execução Orçamentária – 6º Bim 2022

Na [Tabela 9](#) a seguir, apresenta-se a comparação entre as despesas executadas no exercício de 2022 e as despesas executadas no exercício de 2021 (em valores constantes), na qual se observa na despesa total um acréscimo de **14,88%**, na despesa corrente um acréscimo de **7,09%** e na despesa de capital um acréscimo de **49,34%**.


Tabela 9 - Comparação das despesas - Exercícios 2021 – 2022

Valores em reais em 2022

DESPESAS	2021			2022		Variação % (c/b)
	Valor Corrente (a)	Valor Corrigido - IPCA (b)	% Sobre Total	Valor (c)	% Sobre Total	
DESPESAS CORRENTES (I)	15.213.589.839,39	16.094.456.691,09	81,56%	17.235.918.381,31	76,03%	7,09%
Pessoal e Encargos	8.812.259.593,94	9.322.489.424,43	47,24%	10.107.139.379,79	44,58%	8,42%
Juros e Encargos da Dívida	294.839.274,23	311.910.468,21	1,58%	356.435.033,15	1,57%	14,27%
Outras Despesas Correntes	6.106.490.971,22	6.460.056.798,45	32,74%	6.772.343.968,37	29,87%	4,83%
DESPESAS DE CAPITAL (II)	3.439.321.566,12	3.638.458.284,79	18,44%	5.433.503.498,92	23,97%	49,34%
Investimentos	2.286.345.311,28	2.418.724.704,80	12,26%	4.054.439.281,01	17,89%	67,63%
Inversões Financeiras	850.919.609,55	900.187.854,94	4,56%	1.053.486.303,21	4,65%	17,03%
Amortização da Dívida	302.056.645,29	319.545.725,05	1,62%	325.577.914,70	1,44%	1,89%
TOTAL (III) = (I + II)	18.652.911.405,51	19.732.914.975,88	100,00%	22.669.421.880,23	100,00%	14,88%

Fonte: Balanço Orçamentário 2022 – Balanço Geral do Estado

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

3.2.1.4 Utilização dos recursos provenientes da compensação financeira pelo resultado da exploração de petróleo ou gás natural

Consultando-se a despesa empenhada e liquidada, na fonte de recursos pertinente à compensação pela exploração financeira pelo resultado da exploração de petróleo e gás natural, constata-se que não há evidências de que esta fonte de recursos tenha custeado despesas vedadas pelo artigo 8º da Lei 7.990, de 28 de dezembro de 1989.

As despesas empenhadas no exercício utilizando a fonte de recursos de *royalties*, encontram-se apresentadas na [Tabela 10](#) a seguir, e na sequência, o [Gráfico 13](#) destaca aqueles elementos de despesa com maior percentual de execução: Obras e Instalações com **48,90%**, Auxílios com **30,36%**, Material, bem ou serviço para distribuição gratuita **8,17%**, Equipamentos e Material Permanente com **5,29%** e Aquisição de Imóveis com **3,38%**.

Tabela 10 - Empenho por elemento de despesa nas fontes 164 e 307 (recursos royalties)

Elemento de Despesa		Despesa Empenhada R\$	% Total
51	Obras e Instalações	515.075.337,85	48,90
42	Auxílios	319.861.240,37	30,36
32	Material, bem ou serviço para distribuição gratuita	86.115.978,48	8,17



52	Equipamentos e Material Permanente	55.760.942,94	5,29
61	Aquisição de Imóveis	35.561.759,57	3,38
84	Despesas decorrentes da participação em fundos, organismos, ou entidades assemelhadas, nacionais e internacionais	11.916.667,00	1,13
40	Serviços de tecnologia da informação e comunicação – pessoa jurídica	10.525.481,77	1,00
20	Auxílio financeiro a pesquisadores	5.918.269,55	0,56
39	Outros serviços terceiros Pessoa Jurídica	3.857.914,94	0,37
30	Material de Consumo	2.999.912,00	0,28
92	Despesas de Exercícios Anteriores	2.694.961,56	0,26
41	Contribuições	2.264.657,84	0,21
93	Indenizações e restituições	860.067,52	0,08
35	Serviços de consultoria	6.775,14	0,00
Total		1.053.419.966,53	100,00

Fonte: Consulta Sigefes.

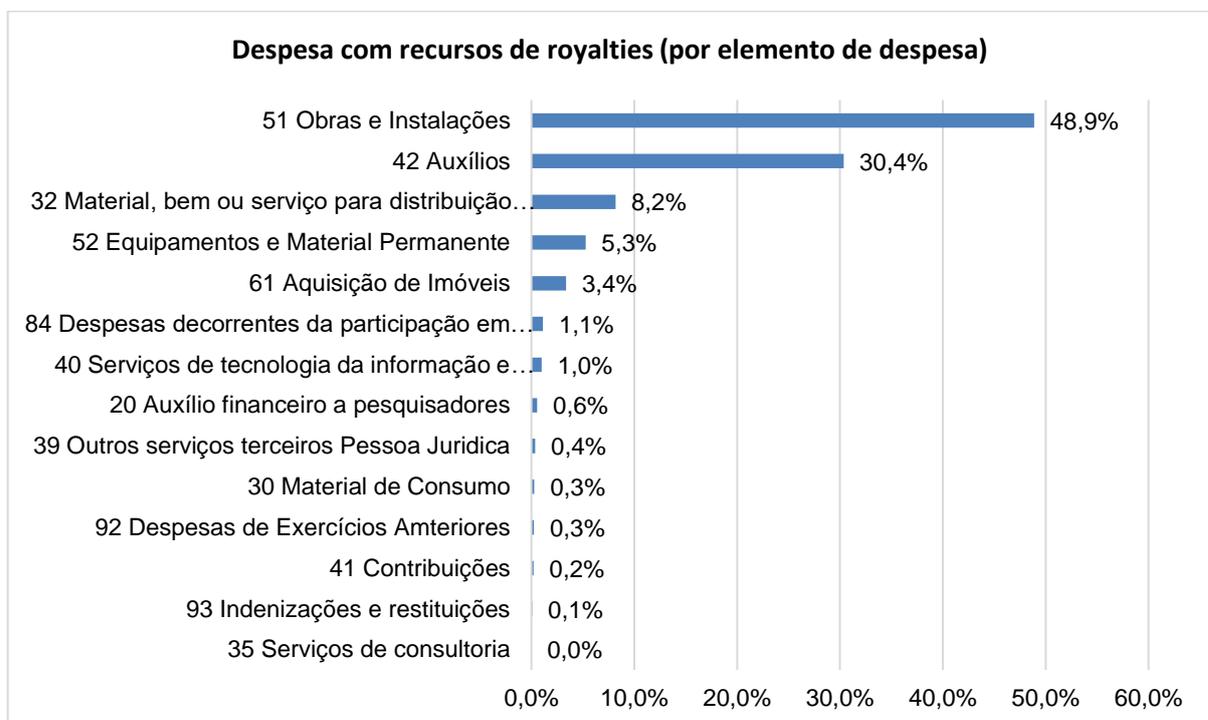


Gráfico 13: Composição das despesas com *royalties*

Fonte: Consulta Sigefes.

3.2.1.5 Gastos com propaganda e publicidade

Com o objetivo de verificar o cumprimento ao art. 73, VII da Lei 9.504, de 30 de setembro de 1997, conforme consta da Resolução TC 297, de 30 de agosto de 2016, foram selecionadas as rubricas em que foram contabilizadas as despesas com publicidade institucional durante o mandato.



Deve-se registrar que o critério objeto de verificação foi modificado recentemente pela Lei 14.356, de 31 de maio de 2022. E, em decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) de 17/12/2022, no âmbito das Ações Diretas de Inconstitucionalidade 7178 e 7182, concluiu-se que a inovação não se aplicaria ao pleito de 2022, em virtude do princípio da anterioridade eleitoral, previsto no art. 16 da CF/1988.

Desta forma, prevaleceu, para o exercício de 2022, a vedação do texto anterior da Lei 9.504/97, a seguir transcrito:

VII - realizar, em ano de eleição, antes do prazo fixado no inciso anterior, despesas com publicidade dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, que excedam a média dos gastos nos três últimos anos que antecedem o pleito ou do último ano imediatamente anterior à eleição.

Na [Tabela 11](#) a seguir consta o total empenhado em publicidade institucional nos exercícios de 2019 a 2021. Ao confrontar o total empenhado no 1º semestre de 2022 com as médias auferidas, observou-se que não há evidências de descumprimento do disposto no art. 73, VII da Lei 9.504/1997.

Tabela 11 - Publicidade institucional

Período	Subelemento: Serviços de Publicidade Institucional
2019	R\$ 38.139.089,87
2020	R\$ 30.707.426,87
2021	R\$ 42.243.977,50
Média Anual	R\$ 37.030.164,75
Média semestral (2019 a 2021)	R\$ 18.515.082,37
Média semestral 2021	R\$ 21.121.988,75
1º sem 2022	R\$ 16.449.190,62

Fonte: Sigefes

3.2.1.6 Destinação de recursos a projetos de desenvolvimento científico e tecnológico

A CF/1988 dedicou atenção especial à ciência, tecnologia e inovação, inserindo em seu texto o Capítulo IV (Emenda Constitucional 85/2015), facultando aos Estados e ao Distrito Federal vincular parcela de sua receita orçamentária a entidades públicas de fomento ao ensino e à pesquisa científica e tecnológica. Esta inserção teve como objetivo basilar estimular a pesquisa nacional e o desenvolvimento de tecnologias voltadas ao aprimoramento do setor produtivo.



Por seu turno, de acordo com a Constituição do Estado do Espírito Santo, deverá ser destinado anualmente não menos de **dois e meio por cento** da receita orçamentária ao fomento de projetos de desenvolvimento científico e tecnológico (art. 197, § 2º).

Art. 197 O Estado promoverá e incentivará o desenvolvimento científico e tecnológico, a pesquisa científica, a autonomia e a capacitação tecnológicas e, a difusão dos conhecimentos, tendo em vista o bem estar da população, o aproveitamento racional e não-predatório dos recursos naturais, a preservação e a recuperação do meio-ambiente, o desenvolvimento do sistema produtivo, o respeito aos valores culturais do povo, a solução dos problemas sociais e o progresso das ciências.

§ 1º - ...

§ 2º - O Estado destinará anualmente não menos de dois e meio por cento de sua receita orçamentária ao fomento de projetos de desenvolvimento científico e tecnológico. (grifo nosso)

Na mensagem 364/2021 do Governador do Estado do ES, encaminhada à Assembleia Legislativa, anexada ao Projeto da Lei Orçamentária do exercício de 2022, consta o quadro VII, demonstrativo sobre a matéria, contendo os requisitos utilizados para dar cumprimento ao mandamento constitucional retrocitado. Nesse sentido, vale observar que o Poder Legislativo aprovou a LOA, Lei 11.509/2022, cujas dotações previstas contemplam a metodologia proposta e levada a efeito pelo Poder Executivo.

Do mencionado quadro VII, depreende-se que a base de cálculo da receita, considerada para Ciência e Tecnologia, foi a mesma utilizada para fins de aferição do limite constitucional da Saúde e da Educação. Como o valor base de cálculo da receita de 2022, segundo o Relatório de Gestão Fiscal, foi de R\$ 16.994.356.155,43, devem ser destinados no exercício de 2022 no **mínimo** o montante de **R\$ 424.858.903,89**.

Quanto às despesas computáveis, são as financiadas por fontes de recursos ordinários do tesouro e/ou da receita líquida de impostos e transferências. O detalhamento de quais despesas foram consideradas consta do **Apêndice 52/2023-8** (peça 72).

Assim, verificou-se o empenho de **R\$ 516.028.281,99** computáveis em Ciência e Tecnologia, quando eram exigidos R\$ 424.858.903,89, conforme demonstrativo:



Tabela 12 - Gastos em ciência, tecnologia e inovação

Valores em reais

Base de Cálculo	Orçada	Executada
Receitas resultantes de impostos e transferências constitucionais e legais	14.783.520.605,00	16.994.356.155,43
Despesas	Orçada	Empenhada
Ciência e Tecnologia	66.217.784,00	117.393.931,92
Tecnologia da informação	189.360.068,00	260.947.188,18
Desenvolvimento científico	35.155.379,00	36.479.875,11
Desenvolvimento tecnológico	23.755.908,00	25.424.593,00
Extensão rural	49.639.314,00	63.926.002,49
Difusão do conhecimento científico e tecnológico	1.702.100,00	5.642.068,43
Propriedade industrial, normalização e qualidade	0,00	2.009.074,89
Demais ações típicas de ciência e tecnologia	6.169.274,00	4.205.547,97
Total	371.999.827,00	516.028.281,99
% da base de cálculo	2,52%	3,04%

Fonte: Sigefes

Ante o exposto, conclui-se pelo atendimento ao disposto no art. 197, § 2º da Constituição Estadual.

3.2.1.7 Gestão orçamentária dos Precatórios

De acordo com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP, 9ª Edição) precatórios são requisições de pagamento contra a Fazenda Pública decorrentes de decisões judiciais transitadas em julgado, disciplinados pelo art. 100 da CF/1988. O precatório requisitado pelo Poder Judiciário ao devedor até o dia 20 de julho (a partir de 2022 até o dia 02 de abril, conforme Emenda Constitucional 114, de 17 de dezembro de 2021) deve ter seu valor incluso na proposta orçamentária do exercício seguinte (Resolução 303, de 18/12/2019, do Conselho Nacional de Justiça, art. 15 e § 1º; CF/1988, art. 100, § 5º).

O Ente devedor do precatório deve enviar ao Poder Judiciário o recurso incluído em seu orçamento para o pagamento da dívida, por meio de depósito, na forma do regime adotado, geral (fixo) ou especial (CF/1988, art. 100, § 6º; Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, art. 97, §§ 4º e 5º; Resolução 303, de 18/12/2019, do Conselho Nacional de Justiça). Verifica-se que o Estado do ES não participa do regime especial de precatórios, mas apenas do regime geral (fixo).



Observa-se que o presente item possui como fundamentos as regras estabelecidas na CF/1988 (art. 100) e o art. 30, § 7º da Lei Complementar 101/2000, conforme se transcreve:

§ 7º Os precatórios judiciais não pagos durante a execução do orçamento em que houverem sido incluídos integram a dívida consolidada, para fins de aplicação dos limites.

Ante o exposto, verificou-se que o ente empenhou e inscreveu no passivo valores pertinentes a decisões judiciais (precatórios) em consonância com o informado na relação consolidada dos precatórios judiciais pagos, baixados e inscritos no exercício.

Observou-se que houve previsão na LDO e inclusão na LOA, de dotação necessária ao pagamento de débitos oriundos de sentenças transitadas em julgado, constantes de precatórios judiciais apresentados até 1º de julho, na forma do artigo 100 da CF/1988. A dotação inicial foi de **R\$ 174.708.196,00**, alterada durante o exercício para **R\$ 240.648.349,79**, tendo sido empenhados no exercício **R\$ 221.068.588,07**.

Não há irregularidades dignas de nota pertinente aos precatórios.

3.2.1.8 Resultado orçamentário

As receitas orçamentárias do Estado realizadas no exercício de 2022 somaram **R\$ 24,02 bilhões** e as despesas orçamentárias totalizaram **R\$ 22,78 bilhões**, sendo observado *superávit* na execução orçamentária no valor de **R\$ 1,23 bilhão**.

Note-se que do *superávit* orçamentário consolidado, de **R\$ 1.236.219.281,17**, o valor de **R\$ 1.010.400.161,79** é pertinente ao Fundo Previdenciário, do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS). Caso o resultado do Fundo fosse deduzido, o resultado orçamentário consolidado do Estado diminuiria para o montante de **R\$ 225.819.119,38**.

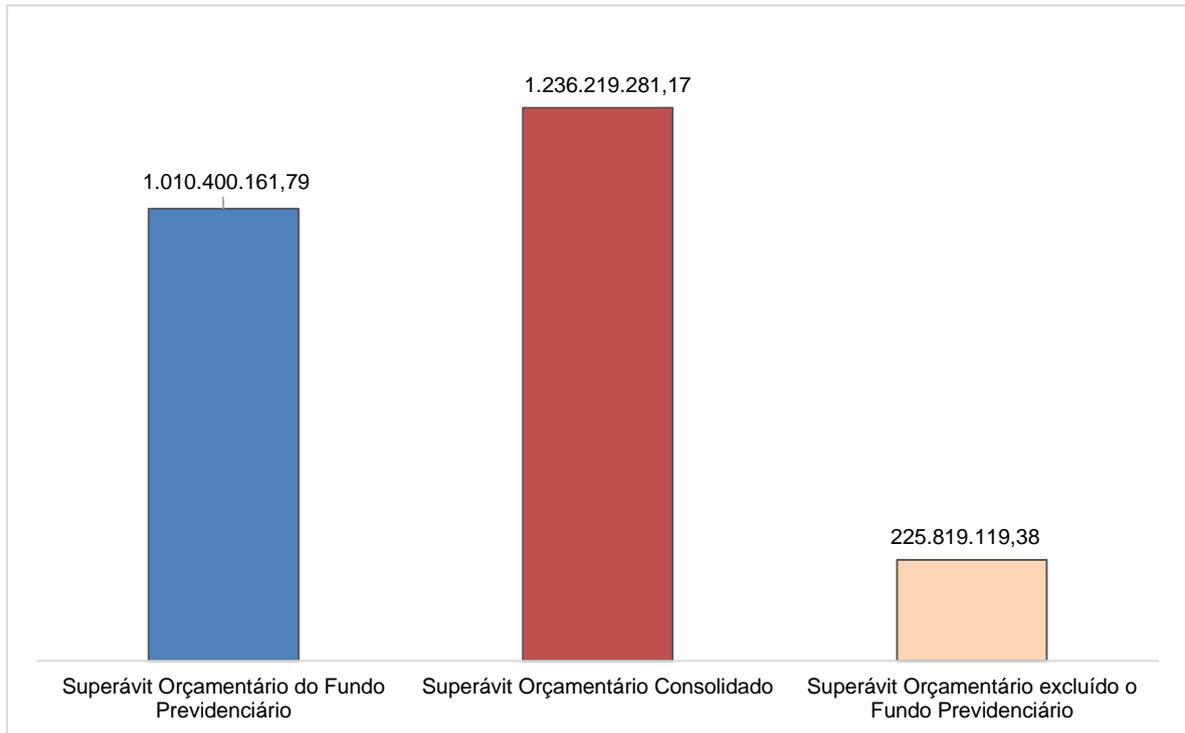


Gráfico 14: Demonstração do resultado orçamentário consolidado e do Fundo Previdenciário

Fonte: Balanço orçamentário.

3.2.2 Orçamento de investimento

O orçamento de investimento registra os investimentos das empresas em que o Estado, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto, e cujas programações não constam do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social.

No exercício de 2022, o orçamento de investimento foi fixado pela LOA em **R\$ 1.083.801.731,00**, sendo que foram abertos créditos adicionais durante o exercício no montante de **R\$ 179.877.000,00**, alterando a dotação inicialmente aprovada para **R\$ 1.263.678.731,00**.

As empresas estatais investiram **R\$ 696.083.906,71**, tendo a Companhia Espírito Santense de Saneamento – CESAN a maior execução, no valor de **R\$ 380.734.141,93** na função saneamento. Quantia esta que correspondeu a **54,69%** do valor do orçamento de investimento.



Tabela 13 - Execução do orçamento de investimento

Valores em reais

Empresa	Órgão vinculador	Função de governo	Sub função	Fonte de Financiamento	Dotação Inicial	Suplementação	Dotação atualizada	Despesa Realizada
BANDES	SECRETARIA DE ESTADO DE DESENVOLVIMENTO	23	694	280 - AUMENTO DO PATRIMÔNIO LÍQUIDO EMPRESAS -	5.000	0,00	5.000	0,00
				281 - RECURSOS PRÓPRIOS	115.000.000	0,00	115.000.000	2.120.057,57
				283- INVESTIMENTO - OPERAÇÕES DE CRÉDITO EXTERNA	65.000.000	0,00	65.000.000	0,00
COMPANHIA DE GÁS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO	SECRETARIA DE ESTADO DE DESENVOLVIMENTO	23	754	280 - AUMENTO DO PATRIMÔNIO LÍQUIDO EMPRESAS -	5.000	0,00	5.000	0,00
				281 - RECURSOS PRÓPRIOS	24.287.689	22.000.000	46.287.689	44.652.711,49
CETURB/ES	SECRETARIA DE ESTADO DE MOBILIDADE E INFRAESTRUTURA	26	122	280 - AUMENTO DO PATRIMÔNIO LÍQUIDO EMPRESAS -	4.000	0,00	4.000	0,00
				281 - RECURSOS PRÓPRIOS	-	100.000	100.000	59.529,85
				280 - AUMENTO DO PATRIMÔNIO LÍQUIDO EMPRESAS -	6.000	0,00	6.000	0,00
CESAN	SECRETARIA DE ESTADO DE SANEAMENTO, HABITAÇÃO E DESENVOLVIMENTO URBANO	17	512	280 - AUMENTO DO PATRIMÔNIO LÍQUIDO EMPRESAS -	371.791.994	0,00	371.791.994	133.901.021,37
				281 - RECURSOS PRÓPRIOS	278.551.359	157.777.000	436.328.359	380.734.141,93
				282 - INVESTIMENTO - OPERAÇÕES DE CRÉDITO INTERNA	177.817.869	0,00	177.817.869	120.406.332,09
				280 - AUMENTO DO PATRIMÔNIO LÍQUIDO EMPRESAS -	16.508.006	0,00	16.508.006	5.955.984,28
				281 - RECURSOS PRÓPRIOS	9.324.814	0,00	9.324.814	6.969.851,29
FUNDAÇÃO ESTADUAL DE INOVAÇÃO EM SAÚDE	SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE	10	302	280 - AUMENTO DO PATRIMÔNIO LÍQUIDO EMPRESAS -	25.500.000	0,00	25.500.000	1.284.576,84
TOTAL					1.083.801.731	179.877.000	1.263.678.731	696.083.906,71

Fonte: Os valores constantes na coluna Dotação Inicial foram extraídos da Lei Orçamentaria Anual do exercício de 2022; e os valores constantes na coluna Despesa Realizada foram fornecidos pelas empresas estatais que compõem o Orçamento de Investimentos.

3.3 Gestão financeira

O decreto de programação orçamentária e financeira, expedido pelo Poder Executivo, tem como objetivo estabelecer normas específicas de execução orçamentária e financeira para o exercício, atendendo a uma exigência do art. 47 da Lei 4.320/1964, bem como do art. 8º da Lei Complementar 101/2000. Nesse sentido, identificou-se a publicação do Decretos 5067-R de 18/01/2022, estabelecendo a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso.



Ao final do exercício financeiro de 2022, de acordo com os demonstrativos contábeis, o saldo da rubrica caixa e equivalentes de caixa totalizou **R\$ 9.094.630.226,48**, o que representa um crescimento de **15,11%** em relação ao exercício anterior. Em contrapartida, o saldo da dívida fluante perfaz **R\$ 2.743.214.155,10** e é **27,24%** superior ao saldo do exercício anterior.

A movimentação dos restos a pagar no exercício evidenciou uma inscrição de **R\$ 2.047.350.742,62**, valor este **38,35%** maior quando comparado ao exercício anterior.

Tabela 14 - Movimentação dos restos a pagar

Valores em reais

Restos a Pagar	Não Processados (a Liquidar)	Não Processados (em Liquidação)	Processados	Total Geral
Saldo Final do Exercício Anterior	1.085.205.836,65	0,00	484.169.453,25	1.569.375.300,90
Inscrições	1.261.369.738,51	0,00	785.981.004,11	2.047.350.742,62
Baixas	1.048.307.627,78	0,00	424.735.513,82	1.473.043.141,60
Saldo Final do Exercício Atual	1.298.267.947,38	0,00	845.414.943,54	2.143.682.901,92

Fonte: Anexo 17 - Sigefes.

Por sua vez, a geração líquida de caixa e equivalentes de caixa apresentou-se positiva em 2022 – **R\$ 583.662.113,15**, sendo que foi observado ainda um incremento de cerca de **72%** nas atividades de **investimento** do Estado (**R\$ 4.469.410.389,19** em 2022 face **R\$ 2.604.495.469,46** em 2021).

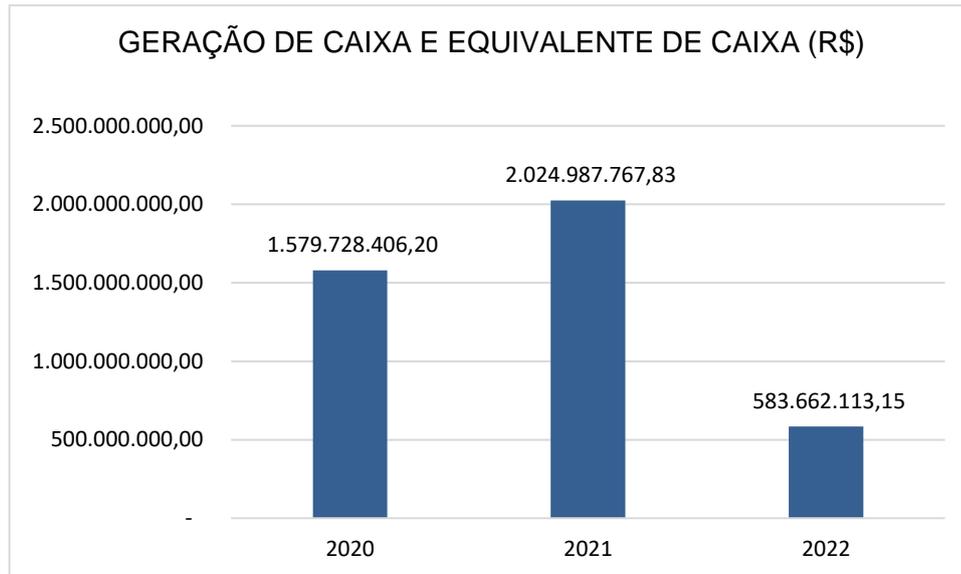


Gráfico 15: Evolução da geração líquida de caixa – 2020 a 2022

Fonte: DFC (Sigefes).

3.3.1 Resultado Financeiro

Atendendo às exigências do parágrafo único do art. 8º da Lei Complementar 101/2000, o resultado financeiro é apurado observando-se a codificação fontes/destinações de recursos.

A vinculação dos recursos requerida pela lei é viabilizada por meio de registros contábeis utilizando-se classificação orçamentária por fontes/destinações de recursos, que indicam a origem da receita e a fonte de financiamento do gasto público.

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

Tabela 15 - Resultado financeiro

Valores em reais

Especificação	2022	2021
Ativo Financeiro (a)	9.095.102.338,50	13.826.066.173,31
Passivo Financeiro (b)	2.733.873.116,41	2.150.114.136,53
Resultado Financeiro apurado no BALPAT (c) = (a) – (b)	6.361.229.222,09	11.675.952.036,78
Recursos Ordinários	2.051.897.961,98	2.265.114.914,12
Recursos Vinculados	4.309.331.260,11	9.410.837.122,66
Resultado Financeiro por Fonte de Recursos (d)	6.361.229.222,09	11.675.952.036,78

Fonte: Anexo ao Balanço Patrimonial – Sigefes.



Da análise do resultado financeiro evidenciado no Anexo ao Balanço Patrimonial, não há evidências de desequilíbrio financeiro por fontes de recursos ou na totalidade.

Cabe registrar que do total de **R\$ 6.361.229.222,09** de *superávit* financeiro apurado no exercício de 2022 o montante de **R\$ 178.604.682,64** é relativo ao resultado da Previdência (fonte de recursos 70).

3.3.2 Ordem cronológica de pagamentos

De acordo com as leis 8.666, de 21 de junho de 1993 e 14.133, de 1º de abril de 2021, a inobservância imotivada da ordem cronológica de pagamentos ensejará a apuração de responsabilidade do agente responsável, cabendo aos órgãos de controle a sua fiscalização.

A nova lei de licitações inicialmente entraria em vigor a partir de 1º de abril de 2023. Porém, a medida provisória 1.167 de 31/03/2023 incluiu a possibilidade de uso até 30 de dezembro de 2023 das três leis anteriores: a antiga Lei de Licitações (Lei 8.666/1993), o Regime Diferenciado de Compras (Lei 12.462/2011) e a Lei do Pregão (Lei 10.520/2002).

Em recente publicação do Ministério da Economia, verificou-se que a União, por meio da Instrução Normativa SEGES/ME 77/2022, identificou a necessidade e regulamentou a ordem cronológica de pagamento em face da nova lei de licitações.

Em relação ao Estado do Espírito Santo, verificou-se que a Portaria SEGER/PGE/SECONT 49-R/2010 estabelece no art. 77 que no pagamento de obrigações pecuniárias decorrentes de contrato, cada unidade gestora executora da administração deve obedecer, para cada fonte diferenciada de recursos, a estrita ordem cronológica das datas de sua exigibilidade.

No entanto, essa Portaria não alcança todos os critérios definidos pela nova lei de licitações, uma vez que não regula e não prevê a disponibilização em sítio da *internet* da ordem de pagamento. Em outras palavras, não atende as exigências do § 3º do art. 141 da Lei 14.133/2021.

Ante o exposto, considerando que a partir de 2024 a nova lei de licitações será de aplicação obrigatória, propõe-se:



DAR CIÊNCIA ao chefe do Poder Executivo e aos atuais responsáveis pela Secretaria de Estado da Fazenda (Sefaz) e Secretaria de Estado de Economia e Planejamento (SEP), da ocorrência registrada neste tópico sobre ordem cronológica de pagamentos, como forma de alerta, para que providenciem os meios necessários ao atendimento integral do art. 141 da Lei 14.133/2021.

3.3.3 Transferências de recursos aos Poderes

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

Nesse sentido, o art. 21 da LDO de 2022 estabeleceu os critérios a serem observados pelos poderes para o limite da dotação, proveniente da fonte de recursos próprios, tendo como parâmetro para a fixação das despesas com fonte 101 - Recurso Ordinário do Tesouro, a dotação orçamentária consignada na Lei Orçamentária 2021 na mesma fonte, atualizada pela inflação aferida no período compreendido entre julho de 2020 e junho de 2021 (8,35%) pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA, sendo que a Defensoria Pública teve um acréscimo de **R\$ 2.500.000,00**.

Durante o exercício, foram abertos créditos adicionais que alteraram as dotações; entretanto, não foi ultrapassado o valor previsto na LDO para a fonte de recursos ordinários (101).

A seguir detalhamento do cálculo da dotação e valores constantes da LOA e respectiva alteração por créditos adicionais:

Tabela 16 - Apuração do valor da dotação (Poderes)

Órgão	Dotação LOA 2021	Dotação 2021 + IPCA 8,35% (A)	LOA 2022	Dotação atualizada 2022 (B)	(B) - (A) Fonte 101
Poder Judiciário	R\$ 1.229.174.669	R\$ 1.331.810.754	R\$ 1.091.842.237	R\$ 1.211.853.891	
101 Ordinários	R\$ 1.112.520.754	R\$ 1.205.416.237	967.973.237,00	996.293.510,69	-R\$ 209.122.726
271 Arrecadado pelo órgão	R\$ 116.653.915	R\$ 126.394.517	123.869.000,00	215.560.380,00	
Ministério Público	R\$ 430.747.112	R\$ 466.714.496	R\$ 417.009.074	R\$ 460.488.074	
101 Ordinários	R\$ 414.718.112	R\$ 449.347.074	397.629.074,00	438.308.074,00	-R\$ 11.039.000
271 Arrecadado pelo órgão	R\$ 16.029.000	R\$ 17.367.422	19.380.000,00	22.180.000,00	



Poder Legislativo	R\$ 225.151.831	R\$ 243.952.009	203.838.009,00	219.991.009,00	
101 Ordinários	R\$ 225.151.831	R\$ 243.952.009	203.838.009,00	219.991.009,00	-R\$ 23.961.000
TCEES	R\$ 174.706.419	R\$ 189.294.405	150.589.405,00	170.772.405,00	
101 Ordinários	R\$ 174.706.419	R\$ 189.294.405	150.589.405,00	170.772.405,00	-R\$ 18.522.000
Defensoria Pública	R\$ 102.507.220	R\$ 111.066.573	R\$ 91.735.075	R\$ 103.353.117	
101 Ordinários	R\$ 84.692.786	R\$ 91.764.634	70.214.799,00	77.832.841,09	-R\$ 209.122.726
271 Arrecadado pelo órgão	R\$ 17.814.434	R\$ 19.301.939	21.520.276,00	25.520.276,00	
Total	R\$ 2.162.287.251	R\$ 2.342.838.236	R\$ 1.955.013.800	3.095.542.824,87	

Fonte: LOA, LDO

Quanto às transferências financeiras efetuadas entre os Poderes em 2022, relativamente à fonte de recursos ordinários, segue demonstração:

Tabela 17 - Transferência de recursos entre Poderes 2022 – fonte de recursos ordinários

Órgão	Dotação autorizada na LDO	Dotação atual. LOA	Duodécimo recebido	% Duodécimo sobre arrec.	Duodécimo devolvido
Poder Judiciário	R\$ 1.205.416.237	R\$ 996.293.511	R\$ 998.159.510	4,16%	R\$ 17.540.273
Ministério Público	R\$ 449.347.074	R\$ 438.308.074	R\$ 438.308.074	1,82%	R\$ 36.679.627
Assembleia Legislativa	R\$ 243.952.009	R\$ 219.991.009	R\$ 220.438.009	0,92%	R\$ 6.188.178
TCEES	R\$ 189.294.405	R\$ 170.772.405	R\$ 171.078.405	0,71%	R\$ 70.289.373
Defensoria Pública	R\$ 91.764.634	R\$ 77.832.841	R\$ 77.995.341	0,32%	R\$ 3.713.042
Total	R\$ 2.179.774.359	R\$ 1.903.197.839	R\$ 1.905.979.339	7,93%	R\$ 134.410.495

Fonte: LOA, LDO e Balancete de Verificação

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

3.4 Gestão fiscal e limites constitucionais

Apresenta a verificação da conformidade da gestão fiscal, no tocante ao cumprimento dos limites constitucionais de saúde e educação e dos parâmetros e limites da LRF, bem como a atendimento a “Regra de Ouro” das finanças públicas (inciso III, art. 167, da CF/1988), além de registrar os alertas emitidos no decorrer do exercício. Mais informações no **Apêndice 53/2023-2** (peça 73).



3.4.1 Conformidade dos demonstrativos fiscais

Constatou-se a conformidade dos demonstrativos fiscais, bem como o cumprimento das formalidades e prazos de publicação, assim como de assinaturas.

3.4.2 Programação orçamentária e financeira

Constatou-se a publicação do Decreto Estadual 5.067-R, de 18 de janeiro de 2022, que dispôs sobre a programação orçamentária e financeira e estabeleceu o cronograma mensal de desembolso do Poder Executivo para o exercício de 2022, tendo como referência os valores fixados na Lei Estadual 11.509/2022.

O [Gráfico 16](#) apresenta o comportamento da receita em relação à Programação Orçamentária e Financeira, quando observamos que a receita realizada no exercício de 2022 atingiu 118,49% da meta de arrecadação prevista.

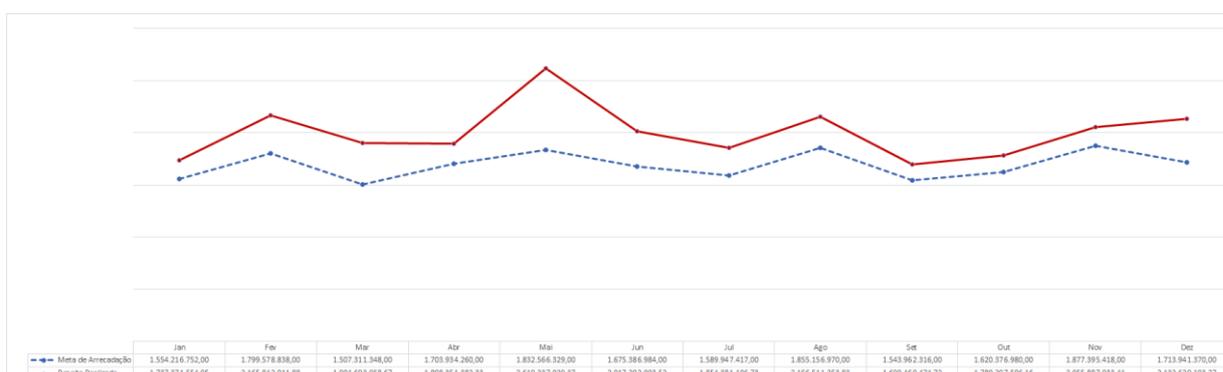


Gráfico 16: Comparativo da receita realizada com a programação financeira da receita (em R\$)

Fonte: Relatório Resumido de Execução Orçamentária 2022, Sigefes e Anexo I do Decreto 5.067-R/2022

3.4.2.1 Limitação de empenho e movimentação financeira

O art. 9º da LRF estabelece a necessidade de limitação de empenho e movimentação financeira caso seja verificado ao final de um bimestre que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas fiscais estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias do exercício.



Em consulta ao arquivo “LIMITA”, integrante da prestação de contas anual do exercício de 2022, constatou-se que não foram emitidos atos normativos reduzindo os limites de movimentação e empenho e de pagamento no exercício.

3.4.3 Metas anuais estabelecidas na LDO

3.4.3.1 Resultados primário e nominal

Apurou-se um Resultado Primário superavitário de R\$ 550.733.885,44, com cenário inverso à meta fiscal deficitária de R\$ 1.144.333.000,00.

Apurou-se um Resultado Nominal superavitário de R\$ 1.118.656.394,45, com cenário inverso à meta fiscal deficitária de R\$ 459.991.000,00.

O [Gráfico 17](#) apresenta os resultados primário e nominal apurados, quando observamos o cumprimento das metas fiscais estabelecidas.

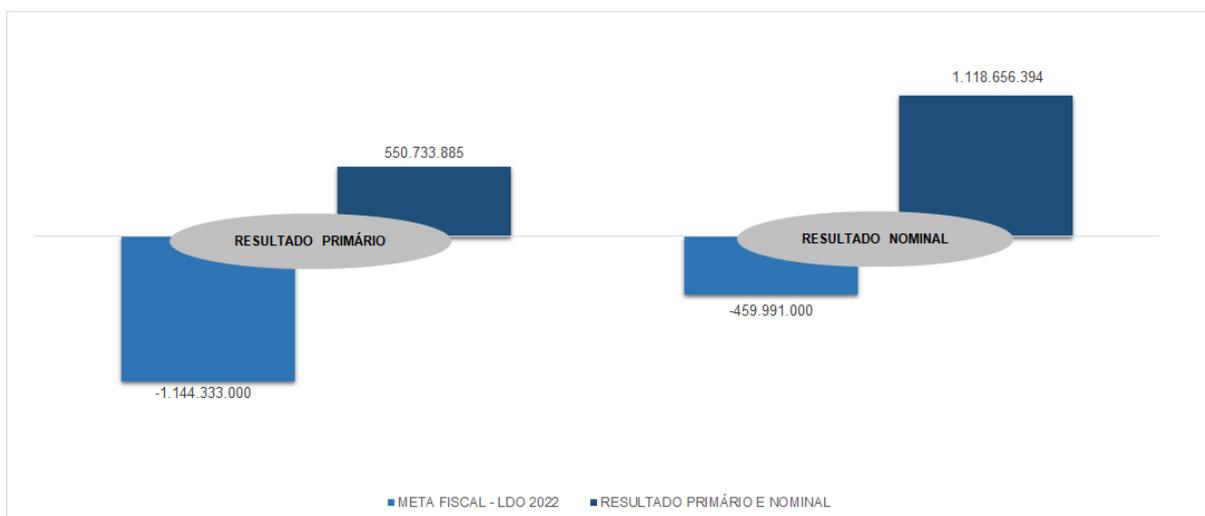


Gráfico 17: Comparativo dos resultados primário e nominal com a meta fiscal (em R\$)

Fontes: RREO – 6º Bimestre de 2022 e LDO/2022

3.4.3.2 Dívida pública

O [Gráfico 18](#) apresenta os resultados apurados da dívida pública, quando observamos o cumprimento das metas fiscais estabelecidas.

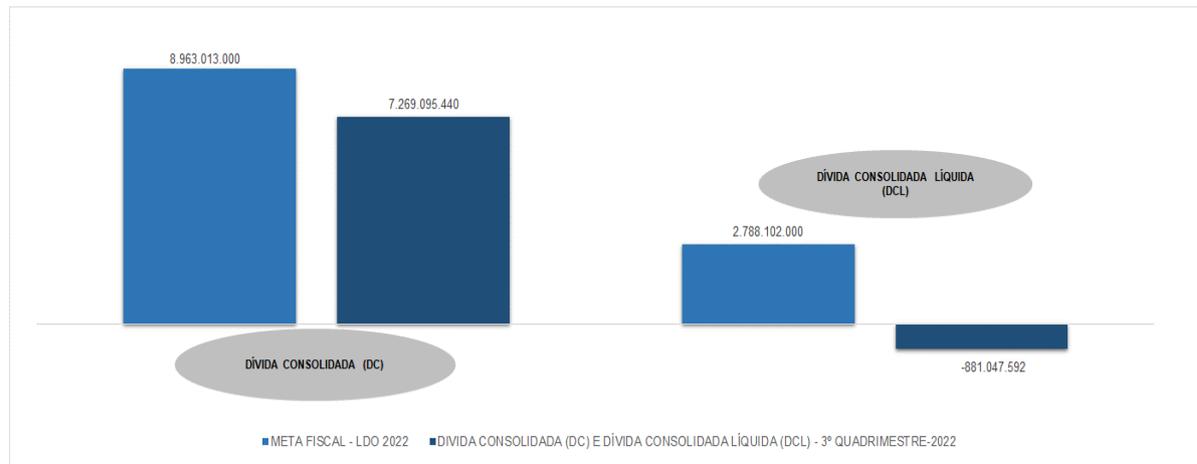


Gráfico 18: Comparativo dos resultados da dívida pública com a meta fiscal (em R\$)

Fonte: RGF – 3º Quadrimestre de 2022

3.4.4 Educação

3.4.4.1 Aplicação mínima constitucional

Nesta subseção, verifica-se o cumprimento da aplicação mínima de 25% dos recursos provenientes das receitas resultantes de impostos, compreendidas as receitas de transferências constitucionais, na manutenção e desenvolvimento do ensino, nos termos do art. 212, *caput*, da CF/1988.

Avaliou-se, com base no demonstrativo das receitas e despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino (Anexo 8 do RREO de janeiro a dezembro de 2022, bimestre NOVEMBRO – DEZEMBRO), publicado no Diário Oficial dos Poderes do Estado de 30/1/2023, e por consultas ao Sistema Integrado de Gestão das Finanças Públicas do Espírito Santo (Sigefes), que o Estado do Espírito Santo, no exercício em análise, aplicou 25,76% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na MDE, conforme demonstrado na [Tabela 18](#):



Tabela 18 - Aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino no exercício de 2022, apuração do limite mínimo constitucional de 25%

Valores em reais

Destinação de recursos	Valor
Receitas de Impostos	18.796.620.049,39
Receitas de Transferências Constitucionais e Legais	2.847.048.257,74
Deduções de Transferências Constitucionais aos Municípios	-4.649.312.151,70
Base de cálculo para aplicação na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino	16.994.356.155,43
Valor aplicado na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino	4.377.038.795,09
% de aplicação na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino	25,76

Fonte: Anexo 8 do RREO 6º bimestre/2022

Portanto, o Estado do Espírito Santo cumpriu o limite de aplicação com manutenção e desenvolvimento do ensino no exercício de 2022.

O [Gráfico 19](#) apresenta a evolução percentual da aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino no período de 2018 a 2022, em relação às receitas resultantes de impostos, compreendidas as receitas de transferências constitucionais.

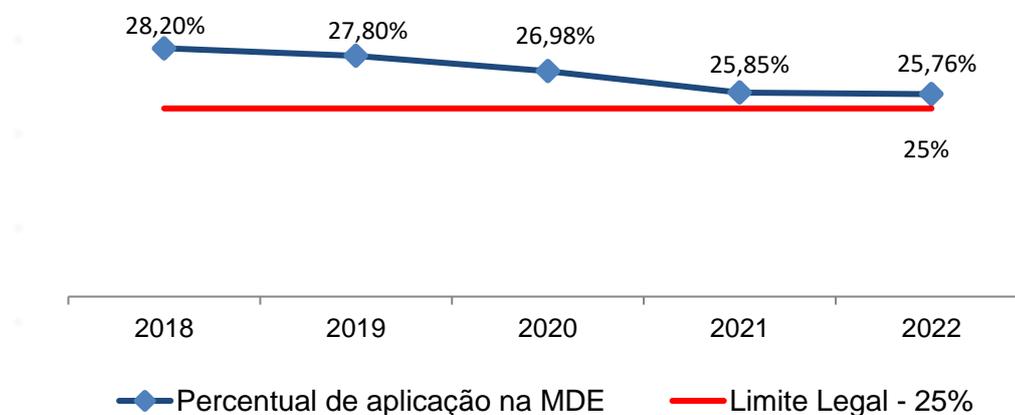


Gráfico 19: Evolução percentual da aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino no período de 2018 a 2022, em relação às receitas resultantes de impostos, compreendidas as receitas de transferências constitucionais.

Fonte: Relatórios técnicos das contas dos governadores do Estado do Espírito Santo – TCEES
 Nota: Apuração no período de 2018 a 2019 de acordo com a Resolução TC 238/2012.
 Apuração no exercício 2020 em conformidade aos Processos TC 2.739/2021-4 (PCA do exercício de 2020) e TC 7.048/2021-3 (Recurso inominado)
 Apuração nos exercícios de 2021 e 2022 em conformidade à IN 76/2021 deste TCEES e com o Manual de Demonstrativos Fiscais da STN, 11ª e 12ª edições



3.4.4.2 Remuneração dos profissionais da educação básica

Para a análise sobre a destinação de recursos para pagamento dos profissionais da educação básica em efetivo exercício, leva-se em consideração os critérios estabelecidos no art. 212-A, inciso XI da CF/1988 (alterado pela Emenda Constitucional 108/2020), o qual determina que proporção não inferior a 70% das receitas recebidas no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) deve ser destinada ao pagamento desses profissionais.

Avaliou-se com base no demonstrativo das receitas e despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino (Anexo 8 do RREO de janeiro a dezembro de 2022, bimestre NOVEMBRO – DEZEMBRO), publicado no Diário Oficial dos Poderes do Estado de 30/1/2023, e por consultas ao Sistema Integrado de Gestão das Finanças Públicas do Espírito Santo (Sigefes), que o Estado do Espírito Santo, no exercício em análise, destinou 70,88% das receitas provenientes do Fundeb à remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício, conforme demonstrado na [Tabela 19](#):

Tabela 19 - Destinação de recursos do Fundeb aos profissionais da educação básica no exercício de 2022

Valores em reais

Destinação de recursos	Valor
Receitas Recebidas do Fundeb	1.663.615.610,76
Valor destinado aos profissionais da educação básica em efetivo exercício	1.179.238.029,40
% destinado aos profissionais da educação básica em efetivo exercício	70,88

Fonte: Anexo 8 do RREO 6º bimestre/2022

Portanto, o Estado do Espírito Santo cumpriu o limite de aplicação de 70% do Fundeb na remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício.

O [Gráfico 20](#) apresenta a evolução percentual da aplicação na remuneração dos profissionais da educação no período de 2018 a 2022, em relação aos recursos recebidos no Fundeb.

Importante registrar, que com a Emenda Constitucional 108/2020, a proporção dos recursos recebidos no Fundeb no exercício destinados à remuneração dos



profissionais da educação passou de 60% para 70%, nos termos do inciso XI, do art. 212-A, da CF/1988.

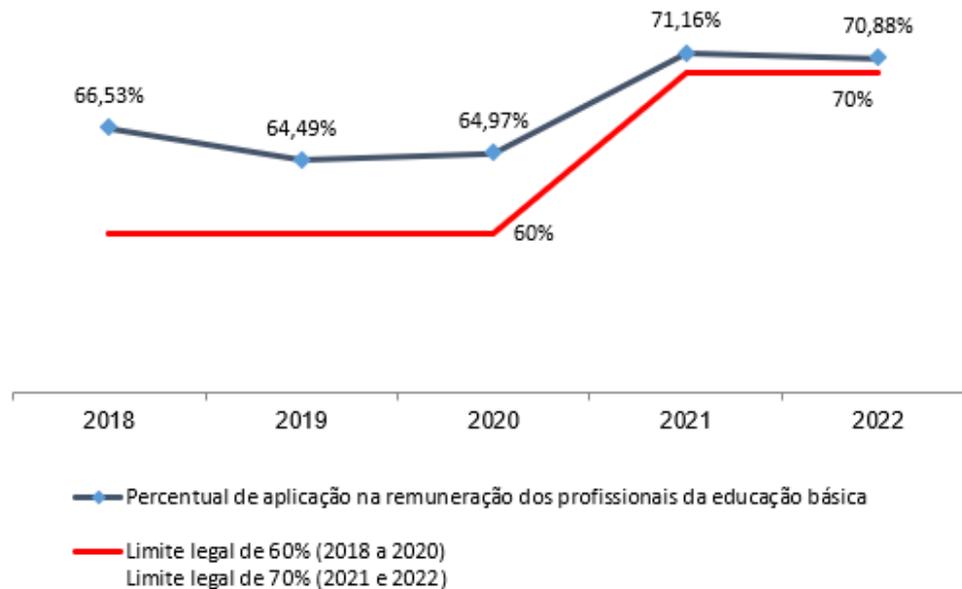


Gráfico 20: Evolução percentual da aplicação na remuneração dos profissionais da educação no período de 2018 a 2022, em relação aos recursos recebidos no Fundeb

Fonte: Relatórios técnicos das contas dos governadores do Estado do Espírito Santo – TCEES

3.4.4.3 Aplicação de recursos do Fundeb

Constatou-se a realização de despesas no Fundeb, no exercício de 2022, no montante de R\$ 1.597.925.422,08 (Fontes 113 e 114), e percentual equivalente a 96,05% das receitas do Fundeb, e ainda receitas a serem aplicadas no primeiro quadrimestre de 2023 no valor de R\$ 65.690.188,68, de percentual equivalente a 3,95%, cumprindo a aplicação mínima de 90% no exercício de 2022, conforme previsto no § 3º, do art. 25, da Lei 14.113/2020.

Verificou-se também a abertura de Crédito Suplementar, na fonte de recursos 540, no montante de R\$ 67.065.472,30, à Secretaria de Estado da Educação, com recursos provenientes do superávit financeiro apurado no Balanço Patrimonial do exercício de



2022, na fonte de recursos 540 – Transferências do FUNDEB – Impostos e Transferências de Impostos, Decreto 514-S, de 2 de março de 2023, DOE-ES de 3/3/2023.

Por fim, cabe destacar a aplicação do montante de R\$ 35.968.872,92 (FR 314), no primeiro quadrimestre de 2022, correspondente a não aplicação do percentual de 2,58% das receitas recebidas no Fundeb no exercício de 2021.

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

Constatou-se a emissão de parecer pelo Conselho Estadual de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb pela regularidade das contas do exercício de 2022.

3.4.5 Saúde

3.4.5.1 Aplicação mínima constitucional

Nesta subseção, verifica-se o cumprimento da aplicação mínima 12% dos recursos provenientes da receita resultante de impostos, compreendidas as transferências constitucionais em Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS), nos termos do art. 198, § 3º, I, da CF/1988, e do art. 6º, da Lei Complementar 141, de 13 de janeiro de 2012.

Avaliou-se com base no Demonstrativo das Receitas e Despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde (Anexo 12 do RREO de Janeiro a Dezembro de 2022, bimestre NOVEMBRO – DEZEMBRO), publicado no Diário Oficial dos Poderes do Estado de 30/1/2023, e por consultas ao Sistema Integrado de Gestão das Finanças Públicas do Espírito Santo (Sigefes), que o Estado do Espírito Santo, no exercício em análise, aplicou 15,51% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, em ASPS, conforme demonstrado na [Tabela 20](#):



Tabela 20 - Aplicação em ações e serviços públicos de saúde no exercício de 2022

Valores em reais

Destinação de recursos	Valor
Receitas de Impostos	18.796.620.049,39
Receitas de Transferências Constitucionais e Legais	2.837.753.668,04
Deduções de Transferências Constitucionais aos Municípios	-4.649.312.151,70
Base de cálculo para aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde	16.985.061.565,73
Valor aplicado em Ações e Serviços Públicos de Saúde	2.659.229.390,08
Deduções conforme nota explicativa 4 do Anexo 12 do RREO/6º bimestre 2022	-24.584.344,21
Valor aplicado após deduções em Ações e Serviços Públicos de Saúde	2.634.645.045,87
% de aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde	15,51

Fonte: Anexo 12 do RREO 6º bimestre/2022

Nota: Emenda Constitucional 123, de 14 de julho de 2022 e a Nota Técnica SEI nº 40082/2022/ME, do Ministério da Economia²².

Registra-se a exclusão de despesas deduzidas para fins de apuração do limite constitucional no valor de R\$ 24.584.344,21 (conforme Nota Explicativa 4 do Anexo 12 do RREO, 6º bimestre de 2022, DOE de 30/1/2023), ocasionando divergência entre o valor aplicado em ASPS publicado pelo Governo do Estado, de R\$ 2.659.229.390,08, e percentual de aplicação equivalente de 15,66%, e o apurado pelo TCEES (15,51%), o que não afetou o Estado do Espírito Santo no cumprimento do limite mínimo de aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde no exercício de 2022.

O [Gráfico 21](#) apresenta a evolução percentual da aplicação em ações e serviços públicos de saúde no período de 2018 a 2022.

²² A Emenda Constitucional 123, de 14 de julho de 2022, em seu art. 5º, inciso V, do caput, estabeleceu auxílio financeiro a ser prestado pela União aos Estados e ao Distrito Federal.

Em seu inciso VI, do § 5º, do art. 5º, define que os recursos serão livres de vinculações, com exceção da repartição com os Municípios, na proporção definida para repartição das receitas do ICMS, e a inclusão tão somente na base de cálculo para efeito de cumprimento do percentual mínimo de aplicação previsto no art. 212, e para efeito de constituição do Fundeb, conforme previsto no inciso II do caput, do art. 212-A da Constituição Federal.

Por sua vez, a Nota Técnica SEI nº 40082/2022/ME, do Ministério da Economia, trata da contabilização dos recursos recebidos da União em decorrência da EC 123/2022, em especial em seus itens 7 a 11, e nos itens 33 e 34, que tratam da elaboração do Anexo 8 do RREO.

Desta forma, em decorrência do art. 5º, § 5º, inciso VI, da EC 123/2022, o auxílio financeiro previsto, no valor líquido de R\$ 9.294.589,70 (descontadas as transferências aos Municípios), que integra a base de cálculo das receitas de impostos e transferências constitucionais, para cálculo da aplicação mínima em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, não integrará a base de cálculo das receitas em Ações e Serviços Públicos de Saúde, e consequentemente elaboração do Anexo 12 do RREO.



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

Núcleo de Controle Externo de Consolidação das Contas de Governo - NCCONTAS

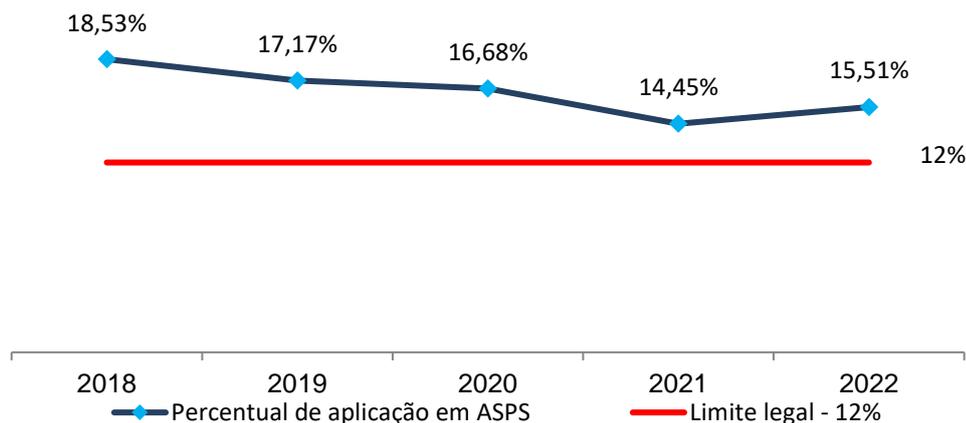


Gráfico 21: Evolução percentual da aplicação em ações e serviços públicos de saúde no período de 2018 a 2022

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

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

Consta da prestação de contas cópia do ofício OF/SESA/GS/Nº 193/2023, assinado pelo Secretário de Estado da Saúde ao Contador Geral do Estado, informando que o Relatório Anual de Gestão – RAG da Secretaria de Estado da Saúde, referente ao ano de 2022, foi enviado ao Conselho Estadual de Saúde em 8/3/2023, por meio da plataforma eletrônica DIGISUS, nos termos da Lei Complementar 141/2012, arts. 34 a 37, e que conforme art. 36, § 1º, o Conselho não tem prazo para emissão do parecer.

Consta ainda da Prestação de Contas, cópia do Relatório Anual de Gestão 2022 e cópia de consulta ao sistema do Ministério da Saúde, comprovando a disponibilização do Relatório em 8/3/2023, e o status de “Em Análise no Conselho de Saúde”, demonstrando assim o cumprimento do prazo de encaminhamento até o dia 30/3/2023, pelo Governo do Estado.

3.4.6 Receita Corrente Líquida

No encerramento do exercício de 2022, apurou-se a RCL do Estado do Espírito Santo no montante de R\$ 21.250.420.141,80, com um aumento nominal de R\$ 2.429.192.801,91, equivalente a 12,91% do valor apurado no exercício anterior (R\$ 18.821.227.339,89).



O [Gráfico 22](#) apresenta a evolução dos valores apurados da RCL no 6º bimestre no período de 2018 a 2022.

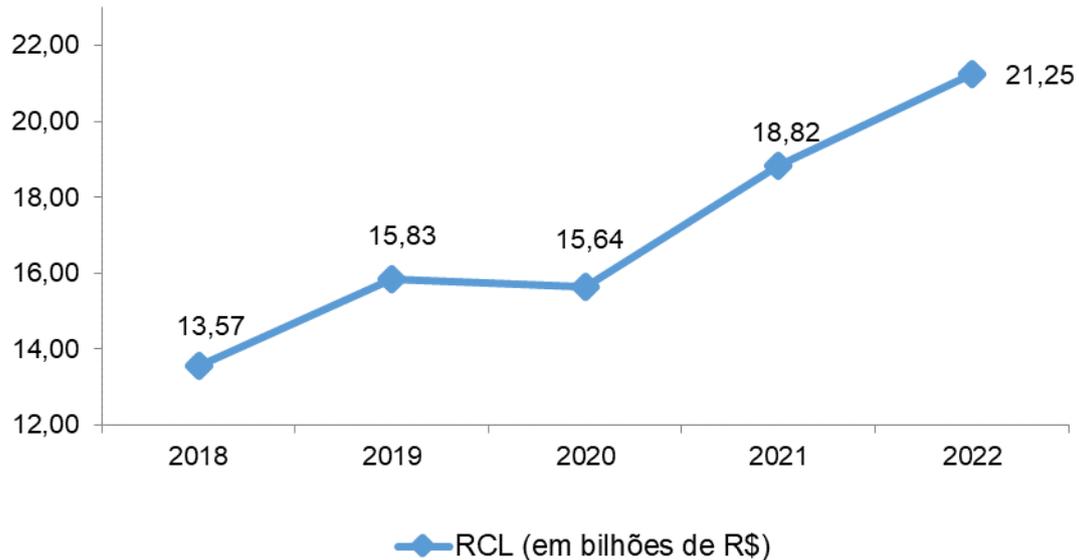


Gráfico 22: Evolução dos valores apurados da RCL no 6º bimestre no período de 2018 a 2022 (valores em R\$ bilhões)

Fonte: Painel de Controle do TCEES

Em relação aos valores apurados no 6º bimestre de 2018 (R\$ 13.567.368.617,47), a RCL do 6º bimestre de 2022 (R\$ 21.250.420.141,80) apresentou um crescimento de 56,63%.

3.4.7 Despesa com pessoal

No encerramento do exercício de 2022, apurou-se a RCL do Estado do Espírito Santo, **ajustada para cálculo dos limites da despesa com pessoal**, no montante de R\$ 21.193.712.380,06.

3.4.7.1. Limite do Poder Executivo

Constatou-se que a despesa total com pessoal do Poder Executivo atingiu o montante de R\$ 7.943.796.746,40, equivalente a 37,48% da RCL (ajustada para cálculo dos



limites da despesa com pessoal), cumprindo o limite legal de 49% previsto no art. 20, II, “c”, da LRF.

O [Gráfico 23](#) apresenta a evolução percentual da despesa total com pessoal do Poder Executivo no período de 2018 a 2022.

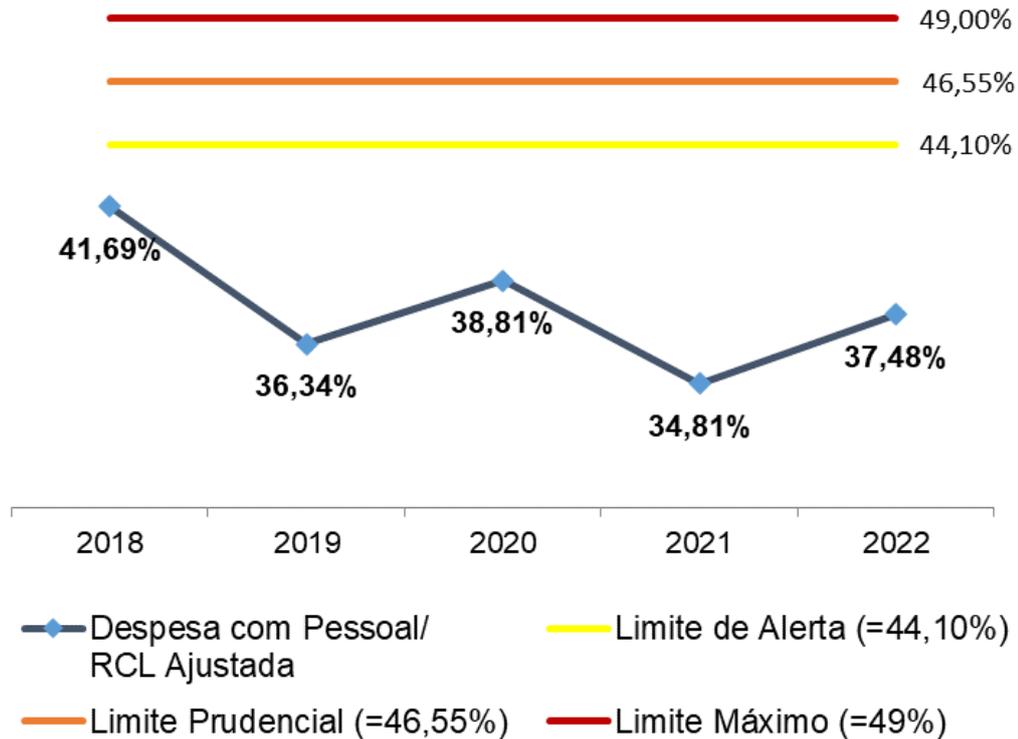


Gráfico 23: Evolução percentual da despesa total com pessoal do Poder Executivo no período de 2018 a 2022

Fonte: Sigefes e Painel de Controle do TCEES

3.4.7.2 Limite consolidado do Ente

Constatou-se que a despesa total com pessoal consolidada do Ente atingiu o montante de R\$ 9.642.857.249,33, equivalente a 45,50% da RCL (ajustada para cálculo dos limites da despesa com pessoal), cumprindo o limite legal de 60% previsto no art. 19, II, da LRF.

O [Gráfico 24](#) apresenta a evolução percentual da despesa total com pessoal consolidada do Ente no período de 2018 a 2022.

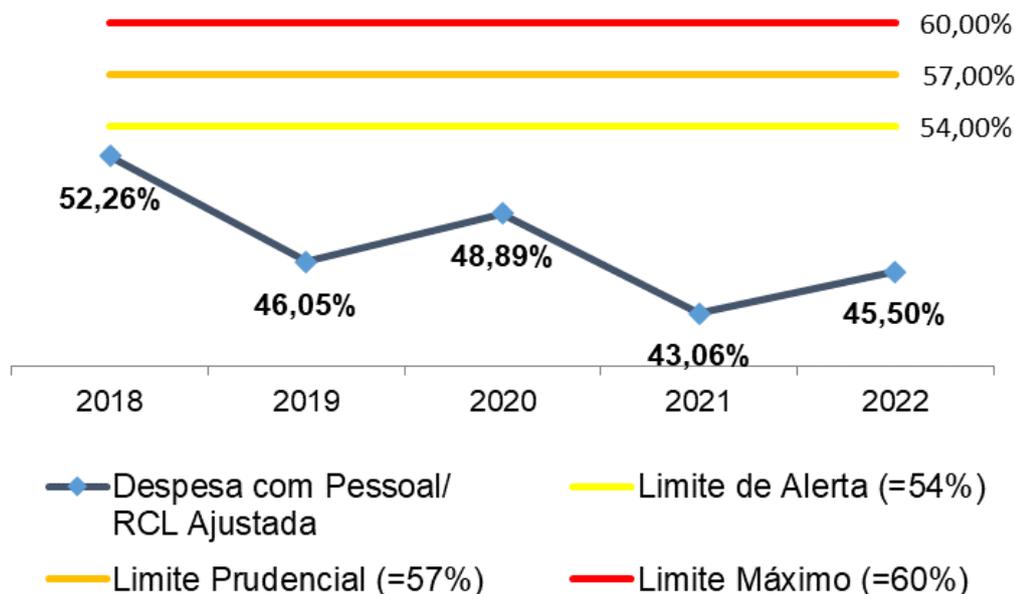


Gráfico 24: Evolução percentual da despesa total com pessoal consolidada do Ente no período de 2018 a 2022

Fonte: Sigefes e Painel de Controle do TCEES

3.4.8 Operações de crédito

No encerramento do exercício de 2022, apurou-se a RCL do Estado do Espírito Santo, **ajustada para cálculo dos limites de endividamento**, no montante de R\$ 21.242.340.098,98.

3.4.8.1 Limite global

Constatou-se que o saldo das operações de crédito alcançou no encerramento do exercício de 2022 o montante de R\$ 515.356.237,11, equivalentes a 2,43% da RCL (ajustada para cálculo dos limites de endividamento), cumprindo o limite legal de 16% previsto no art. 30, § 3º, da LRF c/c art. 7º, I, da Resolução 43/2001 do Senado Federal.

O [Gráfico 25](#) apresenta a evolução percentual do limite das operações de crédito realizadas no período de 2018 a 2022.

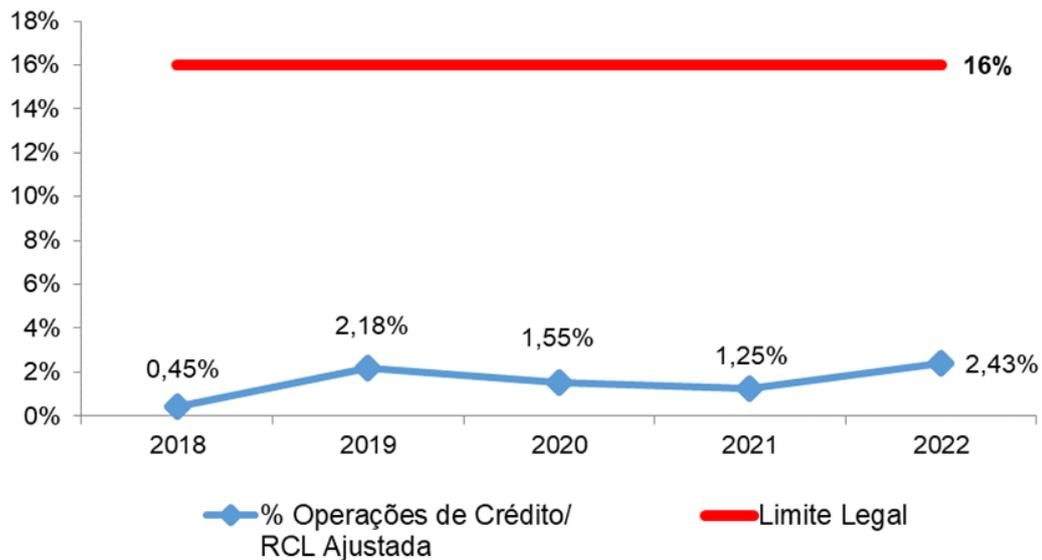


Gráfico 25: Evolução percentual do limite das operações de crédito realizadas no período de 2018 a 2022

Fonte: Painel de Controle do TCEES

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

Constatou-se o comprometimento anual com amortizações, juros e demais encargos da dívida consolidada no montante de R\$ 798.236.385,29, equivalente a 3,76% da RCL (ajustada para cálculo dos limites de endividamento), cumprindo o limite legal de 11,5% previsto no art. 7º, II, da Resolução 43/2001 do Senado Federal.

O [Gráfico 26](#) apresenta a evolução percentual do limite de comprometimento anual com amortizações, juros e demais encargos da dívida pública consolidada nos exercícios de 2020 a 2022, em relação ao limite máximo de 11,5% da RCL Ajustada.

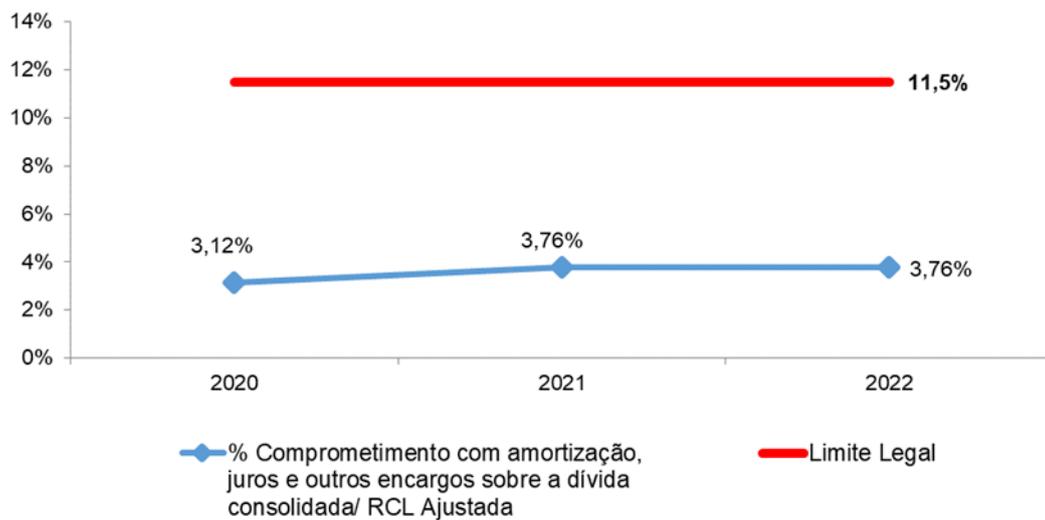


Gráfico 26: Evolução percentual do limite e comprometimento anual com amortizações, juros e demais encargos da dívida pública consolidada nos exercícios de 2020 a 2022.

Fonte: Sigefes

3.4.8.3 Por antecipação de receita orçamentária (ARO)

No exercício de 2022, não foram realizadas operações de crédito por antecipação de receita orçamentária.

3.4.9 Garantia e contragarantia

Constatou-se a concessão de garantias para operações de crédito no montante de R\$ 137.794.265,99, equivalentes a 0,65% da RCL (ajustada para cálculo dos limites de endividamento), cumprindo o limite legal de 22% previsto no art. 40, *caput*, da LRF e no art. 9º, *caput*, da Resolução 43/2001 do Senado Federal.

Registra-se que as contragarantias recebidas tiveram valor igual às garantias concedidas, cumprindo o art. 40, § 1º, da LRF.

O [Gráfico 27](#) apresenta a evolução percentual do limite de concessões de garantias no período de 2018 a 2022.

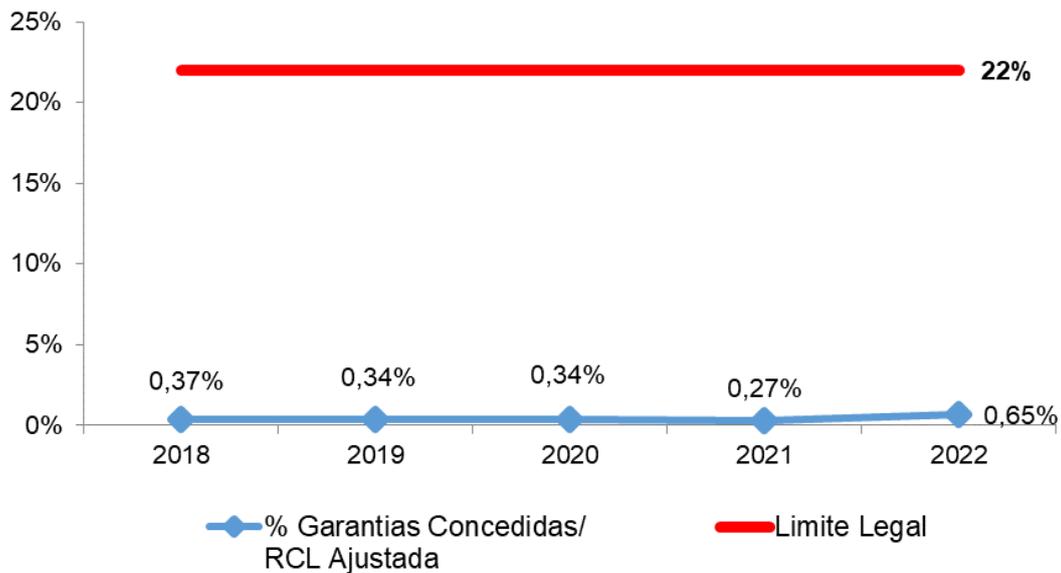


Gráfico 27: Evolução percentual do limite de concessão de garantias no período de 2018 a 2022

Fonte: Painel de Controle do TCEES

3.4.10 Dívida consolidada líquida

Apurou-se a Dívida Consolidada Líquida negativa de R\$ 881.047.592,28 (após as deduções das disponibilidades de caixa e demais haveres financeiros), equivalente a -4,15% da RCL (ajustada para cálculo dos limites de endividamento), cumprindo o limite legal de 200% previsto no art. 30, § 3º, da LRF c/c art. 3º, I, da Resolução 40/2001 do Senado Federal.

O [Gráfico 28](#) apresenta a evolução percentual da dívida consolidada líquida no período de 2018 a 2022.

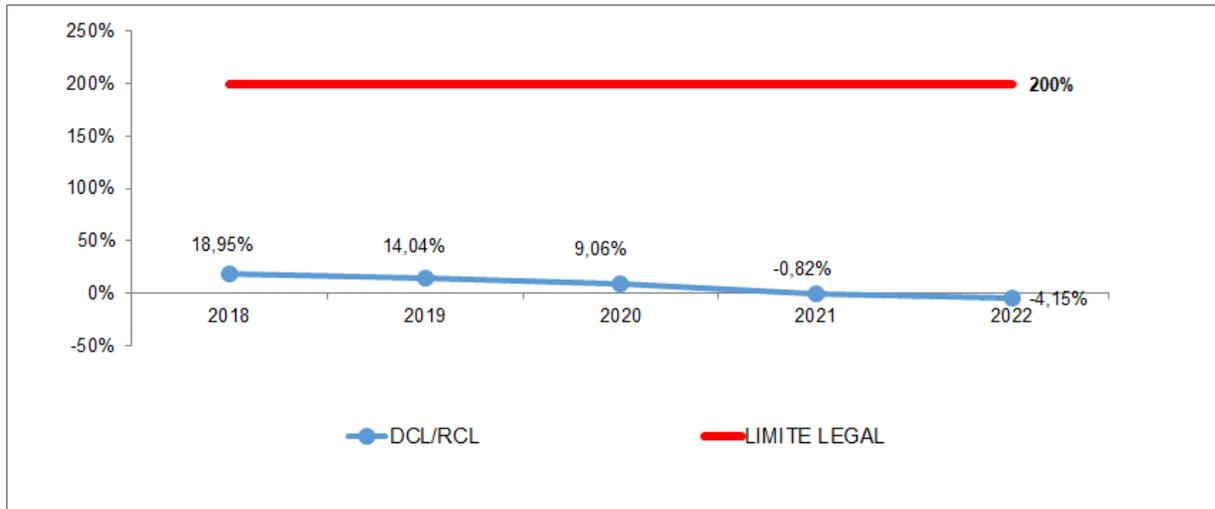


Gráfico 28: Evolução percentual do limite da dívida consolidada líquida no período de 2018 a 2022

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

3.4.11 Regra de ouro

Apurou-se o cumprimento do art. 167, III, da CF/1988, que veda a realização de receitas de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital.

3.4.12 Alienação de ativos

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

3.4.13 Disponibilidade de caixa e inscrição em restos a pagar

Do ponto de vista estritamente fiscal, constatou-se que em 31/12/2022 o Poder Executivo e o Ente possuíam liquidez para arcar com seus compromissos financeiros, cumprindo o dispositivo legal previsto no art. 1º, § 1º, da LRF.



3.4.13.1 Disponibilidade de caixa e obrigações de despesas contraídas nos dois últimos quadrimestres do mandato

Com base nos dados apurados pelo Sigefes, constatou-se que o chefe do Poder Executivo em análise não contraiu obrigações de despesas nos dois últimos quadrimestres do último ano de mandato e inscritas em restos a pagar processados e não processados, com insuficiência de disponibilidade de caixa, observado a Decisão Normativa TC-001/2018, cumprindo o dispositivo legal previsto no art. 42 da LRF.

3.4.14 Transparência na gestão

Constatou-se a divulgação dos seguintes instrumentos de transparência da gestão fiscal, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos plurianuais 2016-2019 e 2020-2023, as leis orçamentárias anuais de 2020 a 2023, as leis de diretrizes orçamentárias de 2020 a 2023, as prestações de contas anuais e os respectivos pareceres prévios do TCE-ES de 2017 a 2021 e os RREOs e os RGFs de 2019 a 2022, cumprindo a determinação legal prevista no art. 48, *caput*, da LRF.

3.4.15 Considerações finais

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

3.5 Renúncia de receitas

A presente seção busca avaliar a transparência e a conformidade dos instrumentos utilizados para instituição das renúncias de receitas, em atenção aos critérios constitucionais, em especial, ao disposto no art. 150, § 6º, e art. 165 § 6º, ambos da CF/1988, bem como o cumprimento dos requisitos exigidos pelos art. 113 do ADCT e 14 da LRF, por ocasião da concessão ou renovação de incentivos fiscais.



O art. 150, § 6º, da CF/1988 exige que as renúncias de receitas sejam concedidas somente por lei específica que regule exclusivamente a matéria ou o respectivo tributo. Em paralelo, o art. 113 do ADCT impõe que a proposição legislativa que crie ou altere renúncia de receita deva ser acompanhada da estimativa de seu impacto orçamentário e financeiro. Na mesma linha, o art. 14 da LRF estabelece que a concessão ou ampliação de benefício tributário seja acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que inicia sua vigência e nos dois seguintes e atenda ao disposto na LDO. Ademais, requer a demonstração de que a renúncia tenha sido considerada na estimativa de receita e que não afetará as metas fiscais previstas na LDO ou, alternativamente, a indicação de medidas de compensação, na forma de aumento de receita proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

O art. 165 § 6º, da CF/1988 exige que o projeto de lei orçamentária seja acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

Nesse sentido, a apresentação dos resultados relativos às análises sobre a renúncia de receitas tem como base os documentos apresentados na prestação de contas (Demonstrativo da Renúncia de Receita - DEMRE, Demonstrativo das Imunidades Tributárias - DEIMU e LCARE) e consultas ao portal de transparência do Estado e está organizada nos seguintes tópicos: planejamento, equilíbrio fiscal e transparência.

3.5.1 Planejamento das renúncias de receitas

Nesta análise avalia-se a conformidade legal dos benefícios fiscais vigentes no Estado, destacando aqueles instituídos e ou concedidos no exercício e o planejamento da renúncia de receita a partir dos instrumentos de planejamento e orçamento para o exercício (LDO e LOA).

O planejamento das renúncias de receitas é representado por um conjunto de ações que permite vislumbrar as prioridades e os objetivos da Administração Pública, assim como avaliar a eficiência e relevância da política pública insculpida no investimento indireto adotado através da instituição de benefícios fiscais que ocasionam renúncia de receita.



Para concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária que decorra renúncia de receita, o planejamento demanda que o proponente do projeto indique o atendimento aos requisitos de responsabilidade fiscal exigidos pelo art. 150, § 6º da CF, art. 113 do ADCT e art. 14 da LRF, avaliados conforme quadro abaixo:

Quadro 2 - Incentivos fiscais instituídos no exercício

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

Fonte: LCARE.

Considerando as avaliações evidenciadas acima, conclui-se que:

- a) As normas estaduais identificadas que tratam de renúncia de receitas, **atenderam ao disposto no art. 150, § 6º, da CF (lei específica) regulando exclusivamente a matéria.**
- b) Dentre os encaminhamentos de novos projetos de lei propondo a instituição ou ampliação de renúncia de receita, somente a Lei 11.759/2022 não **apresentou a estimativa do impacto orçamentário-financeiro**, descumprindo as exigências do art. 113 do Atos das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) e art. 14 caput da LRF;



c) Os encaminhamentos de novos projetos de lei propondo a instituição ou ampliação de renúncia de receita, não **atende ao disposto na LDO** (compatibilidade), descumprindo as exigências do art. 14 *caput* da LRF, bem como **não demonstraram o atendimento a pelo menos uma das condições previstas nos Incisos I ou II do art. 14 da LRF.**

Vale destacar que, as falhas das alíneas “b” e “c”, quais sejam a ausência de indicação de compatibilidade da proposta de incentivo fiscal com a LDO (art. 14, *caput* da LRF) e ausência de indicação das medidas de compensação (art. 14, inciso I ou II da LRF), não caracterizam irregularidade, tendo em vista que se baseiam na hipótese de “cola regional” autorizada pelo art. 4º da LC 160/2017.

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

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

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

Conforme Relatório de Acompanhamento 03/2023 (proc. TC 828/2023-1, apenso) o planejamento da renúncia de receita no demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita no Anexo de Metas Fiscais da LDO 2022 não fez previsão de todos os benefícios fiscais instituídos e passíveis de concessão a partir de uma comparação realizada com o portal de Transparência sobre os incentivos fiscais²³, onde é divulgado os benefícios fiscais vigentes.

²³ <https://transparencia.es.gov.br/Comum/IncentivosFiscais>. Acesso em 28/04/2023.



Exemplificado, o Relatório de Acompanhamento apontou para inexistência de planejamento sobre Taxas, Imposto sobre Transmissão Causas Mortis e Doação e ICMS, seja quanto ao Invest (Lei Estadual 10.550/2016) ou sobre diversos benefícios incluídos no bojo da Lei Estadual 7.000/2001.

A razão da falha do planejamento está envolta a limitações técnicas junto a Secretaria do Estado do Fazenda, entidade responsável pela elaboração do Demonstrativo a ser encaminhado para Secretaria de Planejamento, responsável pela consolidação das leis orçamentárias. Segundo apontado pelo Relatório de Acompanhamento 03/2023, a Sefaz não consegue, sem grande esforço, apurar informações referentes a concessão e execução das renúncias de receitas, por falta de ferramenta informatizada e disponibilidade de mão de obra especializada para tanto.

A limitação de controle das informações referentes aos benefícios fiscais pode ser aferida a partir das informações apresentadas no DEMRE, no qual se limita a informar incentivos referentes ao IPVA, além daqueles aprovados no exercício de 2022 e de incentivos a saúde e ao esporte sobre o ICMS. Ocorre que o próprio portal da Transparência deixa clara a existência de beneficiários dos programas como Compete e Invest, sendo o primeiro planejado e não controlado, enquanto o segundo não apresenta qualquer controle sobre sua execução, por exemplo.

No que se refere a LOA observou-se que **apresentou o demonstrativo regionalizado do efeito**, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia, reproduzindo o conteúdo apresentado no Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita do Anexo de Metas Fiscais da LDO. Assim, sua apresentação carece das mesmas observações realizadas sobre o planejamento na LDO, conforme também foi observado no Relatório de Acompanhamento 03/2023.

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



3.5.2 Equilíbrio fiscal nas renúncias de receitas

Nesta análise verifica a governança desprendida em busca do equilíbrio fiscal das renúncias de receitas nos instrumentos de planejamento e orçamento, na concessão ou renovação dos incentivos fiscais e na execução orçamentária do exercício.

O equilíbrio fiscal das renúncias de receitas deve ser evidenciado na instituição de novos projetos de leis que deverão indicar a medida de neutralidade capaz de conter os efeitos estimados a partir do impacto orçamentário e financeiro, além das hipóteses planejadas para o mesmo fim nos instrumentos de planejamento e orçamento do exercício e na execução do orçamento propriamente dita.

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

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

Sobre a indicação referente ao ICMS, por sua vez, observou-se que a indicação de que a compensação seria produzida em razão de uma nova receita originada da implantação de novos projetos industriais e comerciais e ampliação de projetos industriais e comerciais já existentes gerando uma nova base tributária quanto ao ICMS, não representa nenhuma das medidas estabelecidas no rol taxativo do inciso



II do art. 14 da LRF. **Tal falha pode acarretar risco a manutenção do equilíbrio fiscal.**

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

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

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

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

Além disso, conforme apontado pelo Relatório de Acompanhamento 03/2023, a Secretaria de Estado do Fazenda possui restrições de consolidação das informações



referentes a execução dos benefícios fiscais nos sistemas de gerenciamento dos impostos e taxas, motivo pelo qual não consegue emitir relatório estruturado com pouco esforço para aferir os benefícios e os volumes executados. A falta de tal controle impede análise detalhada e conjugada entre o planejamento a execução de benefícios fiscais, que permitam aferir a mínima existência de risco ao equilíbrio fiscal do Estado do Espírito Santo em razão da Renúncia de Receita.

Para tanto, sugeriu-se recomendação para que a Secretaria de Estado da Fazenda que regularize a inadequação apontada, a partir do aprimoramento dos seus sistemas eletrônicos de controle atinentes à renúncia de receitas, permitindo o acompanhamento da execução dos benefícios tributários no curso do exercício e, conseqüentemente, prestar as contas de governo, a partir do preenchimento do DEMRE, com todas as modalidades de benefícios concedidos e seus respectivos montantes, nos termos da IN 68/2020.

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

Tabela 21 - Execução orçamentária da receita

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

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

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

Diante de tais situações e embasado no Relatório de Acompanhamento 03/2023, sugere-se recomendar:



a) a Secretaria de Estado da Fazenda, na pessoa do atual Secretário, a elaboração de instrução normativa que estabeleça critérios metodológicos mínimos para elaboração e disponibilização das informações pertinentes a consideração da renúncia de receita na elaboração da estimativa da receita na LOA, visando garantir o atendimento ao requisito de manutenção do equilíbrio fiscal.

b) a Secretaria de Estado da Fazenda, na pessoa do atual Secretário, para aprimorar os sistemas eletrônicos de controle atinentes à renúncia de receitas, permitindo o acompanhamento da execução dos benefícios tributários no curso do exercício e, conseqüentemente, prestar as contas de governo, a partir do preenchimento do DEMRE, com todas as modalidades de benefícios concedidos e seus respectivos montantes, nos termos da IN 68/2020.

3.5.3 Transparência das renúncias de receitas

Nesta análise verifica-se a transparência do planejamento das renúncias de receitas na LDO e na LOA, bem como a transparência na concessão ou renovação dos incentivos fiscais no exercício.

A transparência é essencial enquanto meio de divulgação e circularização das intenções e ações que refletem o comportamento da Administração Pública. Assim, publicizar informações relevantes da gestão pública é permitir que a sociedade e seus agentes possam participar e controlar os atos administrativos e em especial aquilo que está deixando de ser arrecadado a partir da política de renúncia de receita.

Entende-se que para cumprir a transparência da renúncia de receitas nos instrumentos de planejamento é necessário a divulgação dos demonstrativos exigidos pela LRF e pela CF/1988 juntamente com as peças orçamentárias do exercício.

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

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



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

No que se refere a transparência na concessão ou renovação dos incentivos fiscais no exercício, observou-se que nenhuma das Leis, relacionadas no [Quadro 2](#), apresentou nas mensagens de encaminhamento, elaboradas pelos proponentes dos projetos, a indicação das estimativas do impacto orçamentário e financeiro das propostas, a fim de subsidiar a tramitação do processo no Legislativo. Tal fato, não dá transparência as pretensões governamentais.

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

3.5.4 Considerações Finais

Considerando a análise empreendida, subsidiada também pelo Relatório de Acompanhamento 03/2023, foi possível evidenciar a existência de não conformidades legais nos benefícios instituídos e ou concedidos no exercício, falhas no planejamento da renúncia de receita a partir dos instrumentos de planejamento e orçamento para o exercício (LDO e LOA), falhas na manutenção do equilíbrio fiscal das renúncias de receitas e falhas na transparência decorrente das ações relacionadas a prática de benefícios fiscais que decorra renúncia de receita.

Diante do exposto, propõe-se as seguintes deliberações:

a) DAR CIÊNCIA ao chefe do Poder Executivo e ao atual responsável pela Sefaz, das ocorrências registradas neste tópico sobre renúncia de receitas, como forma de alerta, para a necessidade do Estado do Espírito Santo aperfeiçoar o planejamento das peças orçamentárias, visando atender aos princípios da gestão fiscal responsável (transparência, planejamento e manutenção do equilíbrio orçamentário financeiro);



além de atentar para as exigências normativas para execução, ampliação sobre a concessão de benefícios fiscais;

b) RECOMENDAR à Sefaz, na pessoa do atual Secretário, a elaboração de instrução normativa que estabeleça critérios metodológicos mínimos para elaboração e disponibilização das informações pertinentes a consideração da renúncia de receita na elaboração da estimativa da receita na LOA, visando garantir o atendimento ao requisito de manutenção do equilíbrio fiscal;

c) RECOMENDAR à Sefaz, na pessoa do atual Secretário, para aprimorar os sistemas eletrônicos de controle atinentes à renúncia de receitas, permitindo o acompanhamento da execução dos benefícios tributários no curso do exercício e, conseqüentemente, prestar as contas de governo, a partir do preenchimento do DEMRE, com todas as modalidades de benefícios concedidos e seus respectivos montantes, nos termos da IN 68/2020; e

d) RECOMENDAR à Sefaz, na pessoa do atual Secretário, como forma de Boas Práticas de Governança, a adoção de ações prescritas pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil – ATRICON, em sua [Nota Recomendatória 1/2023](#).

3.6 Gestão previdenciária

3.6.1 Fundo de Proteção Social dos Militares

De acordo com a Avaliação Atuarial do exercício financeiro de 2022, o FPS possui um **déficit atuarial de R\$ 13,4 bilhões**²⁴, que representa a necessidade de aporte com recursos do Tesouro, no longo prazo, a valor presente (17% maior, em valores atualizados, do que em 2021).

A obrigação quanto à cobertura da insuficiência financeira no pagamento dos benefícios do FPS foi de R\$ 823.631.146, em 2022, ocasionando necessidade de aporte de recursos do Tesouro da ordem de R\$ 833.974.926, principal fonte de financiamento do fundo.

²⁴ Fundo de Proteção Social dos Militares apresentou déficit atuarial de R\$ 13.376.925.911,46.

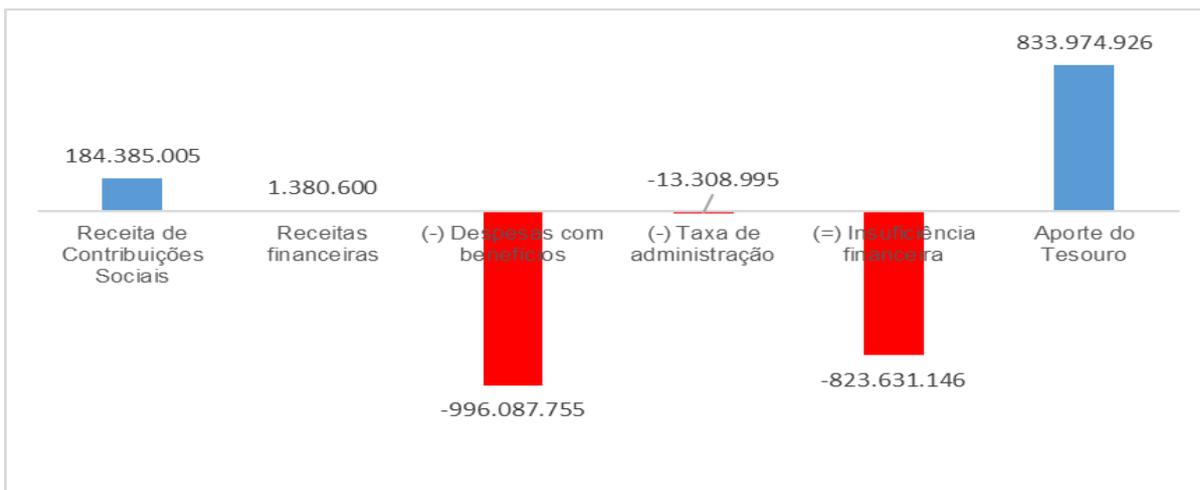


Gráfico 29: Resultado financeiro do FPS

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

Verifica-se que as receitas de contribuições dos segurados, R\$ 184,3 milhões, são insuficientes para cobrir as despesas com benefícios do Fundo (R\$ 996,1 milhões) e a taxa de administração (R\$ 13,3 milhões). Em relação a 2021, a insuficiência financeira aumentou 10,84% e a despesa com benefícios 11,16% (valores atualizados), caracterizando tendência de aumento permanente.

Em 2022, os aportes ao FPS representaram cerca de **3,92%**²⁵ da RCL do Estado. Em 2021, esse patamar ficou em **3,67%**²⁶.

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



²⁵ Aporte ao FPS em 2022: R\$ 833.974.925,62 (Sigefes). RCL em 2022: R\$ 21.250.420.141,80 (Painel de Controle – TCEES).

²⁶ Aporte ao FPS em 2021: R\$ 690.603.298,74 (Sigefes). RCL em 2021: R\$ 18.821.227.339,89 (Painel de Controle – TCEES).



Gráfico 30: Provisões matemáticas do FPS

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

Chama a atenção a inexistência de contas representando as contribuições do ente, diante da ausência de contribuição patronal para o referido fundo. Percebe-se ainda que os valores de contribuição dos aposentados, pensionistas e dos segurados ativos, somada à compensação previdenciária, correspondem a 17,17% do saldo de benefícios (reserva/reformas e outros benefícios concedidos e a conceder). Assim, os benefícios a militares deverão ser suportados por aportes do tesouro, conforme estabelecido em lei, com valores equivalentes a **R\$ 13,4 bilhões**. A projeção atuarial do FPS está representada a seguir:

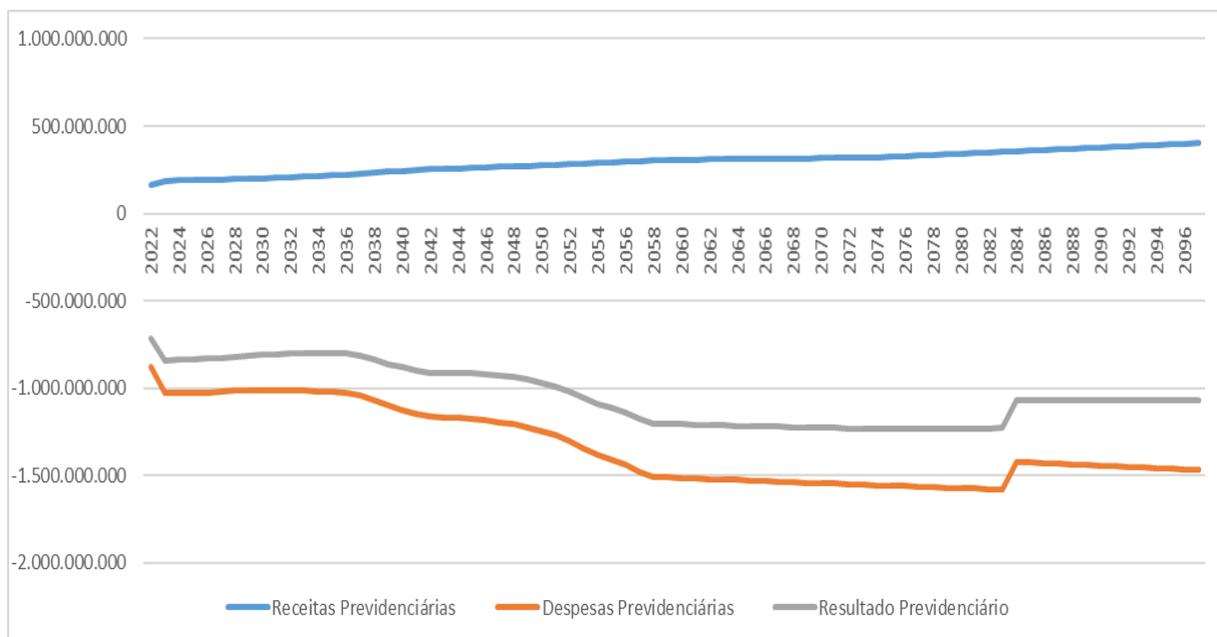


Gráfico 31: Projeção atuarial do FPS

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

O resultado previdenciário acompanha a curva das despesas previdenciárias, sendo suportada pelo aporte durante toda a vigência do fundo. Chama a atenção para o fato que a despesa do fundo será crescente até o ano de 2082, assim como a necessidade de aporte, prosseguida de leve estabilização.

Ao **retirar os militares do ES-Previdência**, o Estado fez opção de instituir um novo regime de repartição simples, criado de forma perene, em contrapartida a um regime



de capitalização, equilibrado no curto e longo prazo, o que **representa uma ação com potencial risco para a gestão fiscal do Estado**, o que motivou a instauração de Representação (proc. TC 3.700/2020-6), ainda pendente de julgamento.

Nesse sentido propõe-se:

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

3.6.2 Equilíbrio do ES-Previdência

O ES-Previdência é formado pelo Fundo Financeiro, fundo fechado de repartição simples e em extinção, e pelo Fundo Previdenciário, fundo em capitalização, ao qual deve ser garantida a preservação do equilíbrio financeiro e atuarial.

3.6.2.1 Equilíbrio financeiro

A Portaria MTP 1.467/2022 define equilíbrio financeiro como a garantia de equivalência entre as receitas auferidas e as obrigações do RPPS em cada exercício financeiro. A seguir, analisa-se o equilíbrio entre receitas e despesas de cada plano.

a) Fundo em repartição

- **Receitas e despesas previdenciárias do Fundo Financeiro**

Na comparação entre 2022 e 2021, a variação das receitas (77,47%) e das despesas (17,58%) foi significativa; com considerável aumento nas receitas relativas à



compensação financeira entre os regimes e a outras receitas previdenciárias.

Tabela 22 - Comparação entre receitas e despesas previdenciárias (civis) do Fundo Financeiro

Rubrica	2022	2021	Diferença	%
Receitas de Contribuições dos segurados – a=b+c+d	233.744.993	216.953.061	16.791.931	7,74%
Ativo – b	139.277.585	130.787.483	8.490.102	6,49%
Inativo – c	75.140.570	68.389.725	6.750.844	9,87%
Pensionista – d	19.326.838	17.775.852	1.550.985	8,73%
Receitas de Contribuições Patronais – e	142.050.035	131.908.479	10.141.556	7,69%
Total da Receita de Contribuições – f = a + e	375.795.027	348.861.540	26.933.487	7,72%
Compensação Financeira entre os Regimes – g	264.054.571	14.094.137	249.960.434	1773,51%
Outras receitas previdenciárias – h	11.396.355	4.010.165	7.386.190	184,19%
Total de receitas previdenciárias – h=f+g+h	651.245.953	366.965.842	284.280.111	77,47%
Aposentadorias - i	2.380.042.126	2.040.110.288	339.931.838	16,66%
Pensões – j	384.218.725	350.866.479	33.352.246	9,51%
Benefícios - servidor civil – k = i + j	2.764.260.851	2.390.976.767	373.284.084	15,61%
Outras despesas previdenciárias - l	56.521.350	8.054.763	48.466.587	601,71%
Total de despesas previdenciárias – m=k+l	2.820.782.201	2.399.031.530	421.750.671	17,58%
Resultado previdenciário = h - m	-2.169.536.247	-2.032.065.688	-137.470.560	6,77%

Fonte: Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do RPPS – Plano Financeiro – RREO (Siconfi, 6º bimestre)

Com o aumento do resultado negativo, há a necessidade de elevação da cobertura das insuficiências financeiras por meio de aporte, interferindo na apuração do percentual da despesa com pessoal para fins de cumprimento dos limites da LRF.

- **Complementação da insuficiência financeira**

No exercício de 2022, houve a necessidade da complementação de insuficiência financeira do fundo com recursos do Estado na ordem de **R\$ 2.218.413.896,10**, representando o comprometimento de **10,44%** da **RCL**.

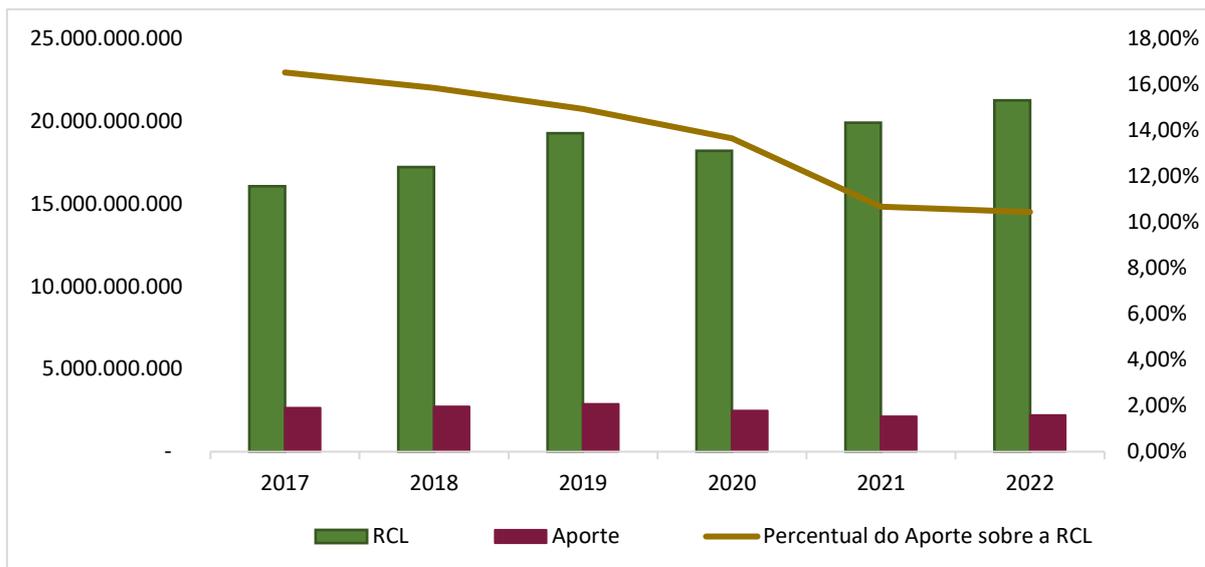


Gráfico 32: Evolução da complementação de insuficiências financeiras versus a RCL do Estado

Fonte: RREO (Siconfi) e Painel de Controle (TCEES)

Nota: Valores atualizados pelo IPCA até dez/2022

Percebe-se uma redução expressiva do percentual do aporte ao Fundo Financeiro sobre a Receita Corrente Líquida do Estado, ao longo do período. Há um fator relevante ocorrido em 2020, que foi a saída dos militares do ES-Previdência e, conseqüentemente, do Fundo Financeiro.

Entre 2017 e 2022, a RCL aumentou 32,35% e o aporte reduziu 16,37%, em valores atualizados; contribuindo para a melhoria da relação mostrada no gráfico. Verifica-se que o aporte tinha uma trajetória ascendente até 2019. Em 2020 houve uma redução no valor do aporte, justificável pela saída dos militares do Fundo Financeiro, conforme disposto pela Lei Complementar 943/2020. Já em 2022, verifica-se um acréscimo de 4,31% no valor do aporte ao Fundo Financeiro.

Em 2022, verifica-se um acréscimo do saldo em reservas do Fundo Financeiro em aproximadamente R\$ 95,21 milhões ou 72,17% dos ativos garantidores do plano. Em 2021, o Fundo possuía recursos aplicados na ordem de R\$ 36,7 milhões. Em 2022, esse valor foi majorado para R\$ 131,92 milhões.

É importante manter o crescimento dos ativos garantidores, especialmente diante da possibilidade de criação de fundo para oscilação de riscos. Esse fundo corresponde ao valor destinado à cobertura de riscos, cuja finalidade envolve a manutenção do



nível de estabilidade do plano de custeio do regime e garantia da sua solvência. No entanto, o fundo para oscilação de riscos ainda é considerado facultativo, inclusive para os regimes em repartição simples, podendo ser utilizado como importante ferramenta para a prevenção de riscos, especialmente por estar inserido no contexto da política de previdência, que considera diversos fatores de longo prazo, além de hipóteses e estimativas que aumentam o risco do sistema pela sua imprevisibilidade.

b) Fundo em capitalização

• Receitas e despesas previdenciárias do Fundo Previdenciário

Em 2022, a receita de contribuições subiu 8,88%, se comparado a 2021. A remuneração dos investimentos subiu 322,37% (equivalente a R\$ 568 milhões), em função de mudança na política contábil para reconhecimento da remuneração com aplicações financeiras do Fundo Previdenciário do ES-Previdência, repercutindo nos registros orçamentários; tema que deverá ser aprofundado quando da análise das contas do ordenador de despesas do IPAJM (PCA/2022).

Importante salientar que a receita com rendimentos de investimentos não interfere na apuração de indicadores fiscais consolidados do ente federativo, em função de mudança na forma de apuração da RCL, sendo deduzidos os rendimentos de aplicações financeiras com recursos vinculados do RPPS, conforme prevê o item 03.03.05 do Manual de Demonstrativos Fiscais (12ª ed.).

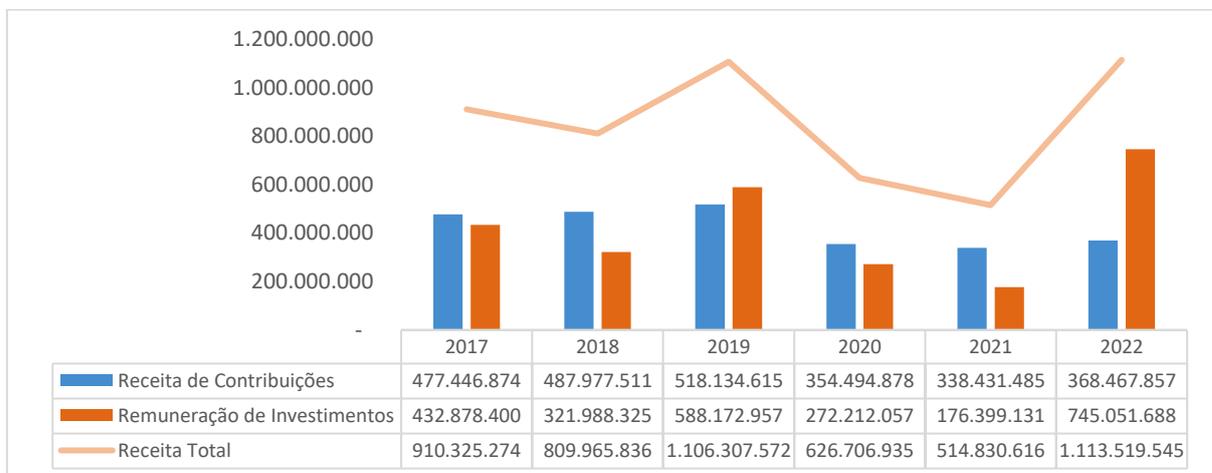


Gráfico 33: Evolução das receitas do Fundo Previdenciário

Fonte: Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do RPPS – Plano Previdenciário – RREO (Siconfi, 6º bimestre)

Nota: Valores atualizados pelo IPCA até dez/2022



Embora verificada uma elevação significativa no resultado orçamentário, decorrente de mudança na política contábil de reconhecimento do rendimento de aplicações financeiras, a rentabilidade dos investimentos alcançou apenas **5,45%** no ano, percentual inferior ao estabelecido como meta atuarial para o exercício, de **10,78%** (IPCA + 5%).

A baixa rentabilidade dos investimentos do Fundo Previdenciário está relacionada com o risco assumido pela Política Anual de Investimentos (PAI/2022). Embora aderente aos limites estabelecidos pela Resolução CMN 4.963/2021, essa política permite a aplicação em segmentos de risco como renda variável (fundos de ações), investimentos estruturados e fundos imobiliários, que apresentam alta volatilidade, oscilando de acordo com o momento vivenciado pelo mercado financeiro.

Sob a ótica das projeções trazidas na Avaliação Atuarial para o exercício de 2022, a execução da receita foi 89,95% maior do que o projetado pelo cálculo atuarial, enquanto a execução da despesa foi 6,74% menor. Dessa forma, o resultado previdenciário ficou distante do projetado (112,48% maior).

Evidências de projeções atuariais distantes da realidade foram trazidas pelo Relatório Técnico 26/2021-4, presente na PCA/2020 (proc. TC 2.739/2021-4), revelando situação recorrente de fragilidade em projeções.

Tabela 23 - Comparação entre receitas, despesas e resultado previdenciário projetados na avaliação atuarial e executados no exercício de 2022

Valores em reais

Rubrica	Projetada	Executada	Diferença	%
Receita	586.348.923	1.113.754.998	527.406.075	89,95%
Despesa	110.822.289	103.354.837	-7.467.452	-6,74%
Resultado	475.526.634	1.010.400.162	534.873.528	112,48%

Fonte: Demonstrativo das receitas e despesas previdenciárias do RPPS – Plano Previdenciário – RREO (Siconfi, 6º bimestre) e Projeção atuarial do FP para 2022 (avaliação atuarial do IPAJM)

Conforme relatado anteriormente, a execução da receita em montante superior ao projetado decorre de mudança na política contábil para reconhecimento da receita orçamentária com aplicações financeiras, não atrelada ao resultado auferido com a rentabilidade da carteira de investimentos.



Como o Fundo Previdenciário é um fundo em capitalização, o resultado alcançado é um fator de risco para a condução da política previdenciária, considerando que a frustração da receita com a rentabilidade da carteira de investimentos interferiu no alcance da meta atuarial pretendida. Isso pode prejudicar a sustentabilidade desse Fundo no longo prazo, visto que se projeta aumento no ritmo das despesas a partir da década de 30. Caso o cenário atual de baixa rentabilidade seja mantido, o Fundo Previdenciário pode se tornar deficitário.

Em relação às despesas com benefícios do Fundo Previdenciário, houve um acréscimo de 11,84%, em comparação a 2021. Quanto ao crescimento de outras despesas²⁷, verifica-se o registro orçamentário de transferências para custeio administrativo do ES-Previdência, circunstância que deverá ser avaliada na análise das contas do ordenador de despesas do IPAJM.

Tabela 24 - Comparação entre despesas previdenciárias do Fundo Previdenciário

Valores em reais

Rubrica	2022	2021	Diferença	%
Aposentadorias - j	63.957.711	57.627.324	6.330.386	10,99%
Pensões – k	16.522.763	14.331.477	2.191.286	15,29%
Benefícios - servidor civil - l = j + k	80.480.473	71.958.801	8.521.672	11,84%
Outras despesas previdenciárias - m	22.874.363	16.115	22.858.248	141845,69%
Total de despesas previdenciárias - n = l + m	103.354.837	71.974.916	31.379.921	43,60%

Fonte: Demonstrativo das receitas e despesas previdenciárias do RPPS – Plano Previdenciário – RREO (Siconfi, 6º bimestre)

- **Índice de cobertura do Fundo em Capitalização**

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; ou seja, representa quanto o Fundo Previdenciário possui de patrimônio para cada real de dívida.

²⁷ Contabilizado em “Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica” (3.3.91.39.99), conforme BALEXOD (PCM – 13/2022)

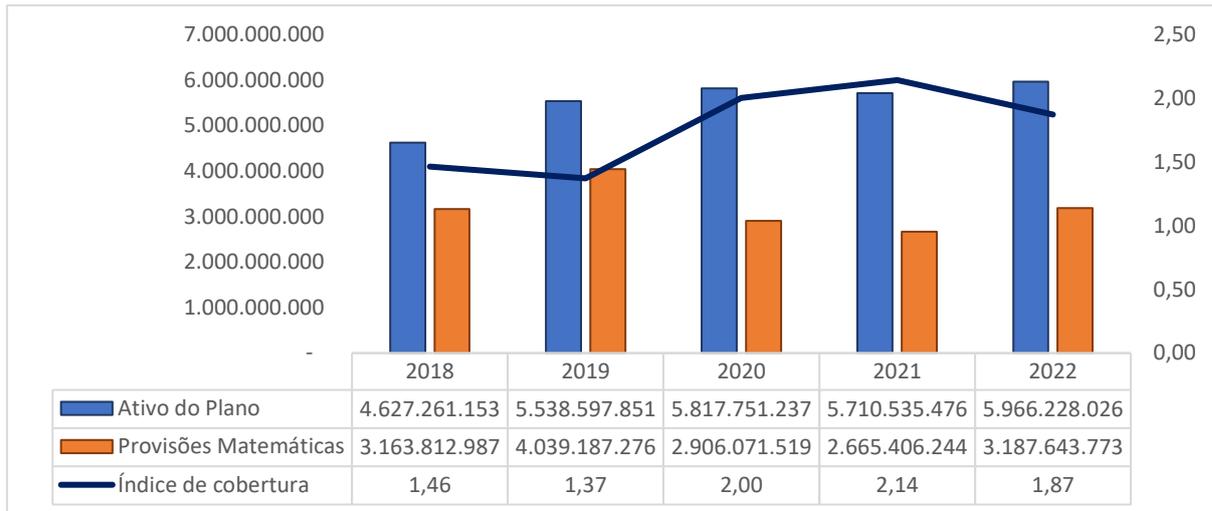


Gráfico 34: Índice de cobertura do Fundo Previdenciário

Fonte: Avaliações atuariais do IPAJM e Balanço Patrimonial do Fundo Previdenciário/2022 (Sigefes)

Nota: Valores atualizados pelo IPCA até dez/2022

Conforme se observa do gráfico anterior, houve uma redução do índice de cobertura em 2022, que apresentou R\$ 1,87 de ativo para cada real de dívida. Importante frisar que o Fundo Previdenciário atingiu o melhor índice do período no exercício de 2021, com R\$ 2,14 de ativo para cada real de dívida.

Em relação ao saldo dos investimentos disponível no exercício de 2022, houve aumento de 10,52% em relação ao saldo existente no ano anterior.

Tabela 25: Recursos acumulados pelo Fundo Previdenciário

Valores em reais

Rubrica	Valor em R\$
Saldo dos investimentos no início do exercício – a	5.396.652.334
Saldo dos investimentos no fim do exercício – b	5.964.625.302
Resultado dos investimentos no exercício – c = b - a	567.972.968

Fonte: Balancete Contábil de Verificação do exercício de 2022 da UG 600211 – FP

O crescimento dos investimentos está relacionado com a existência de contribuições previdenciárias suficientes para o pagamento de benefícios previdenciários, além de rentabilidade positiva com investimentos em aplicações financeiras, mesmo em percentual inferior ao estabelecido como meta atuarial para o exercício.



3.6.2.2 Equilíbrio atuarial

A Portaria MTP 1.467/2022 define equilíbrio atuarial como a garantia de equivalência, a valor presente, entre o fluxo das receitas estimadas e das obrigações projetadas, ambas estimadas e projetadas atuarialmente, até a extinção da massa de segurados a que se refere.

a) Principais resultados da avaliação atuarial do Fundo Financeiro

O déficit atuarial do Fundo Financeiro representa o valor presente das insuficiências financeiras apuradas para os próximos 75 anos, período da Avaliação Atuarial. Portanto, o déficit representa a “dívida presente” do Estado com esse fundo de repartição simples.

O déficit atuarial do Fundo Financeiro representa o valor presente das insuficiências financeiras apuradas para os próximos 75 anos, período da Avaliação Atuarial. Portanto, o déficit representa a “dívida presente” do Estado com esse fundo de repartição simples.

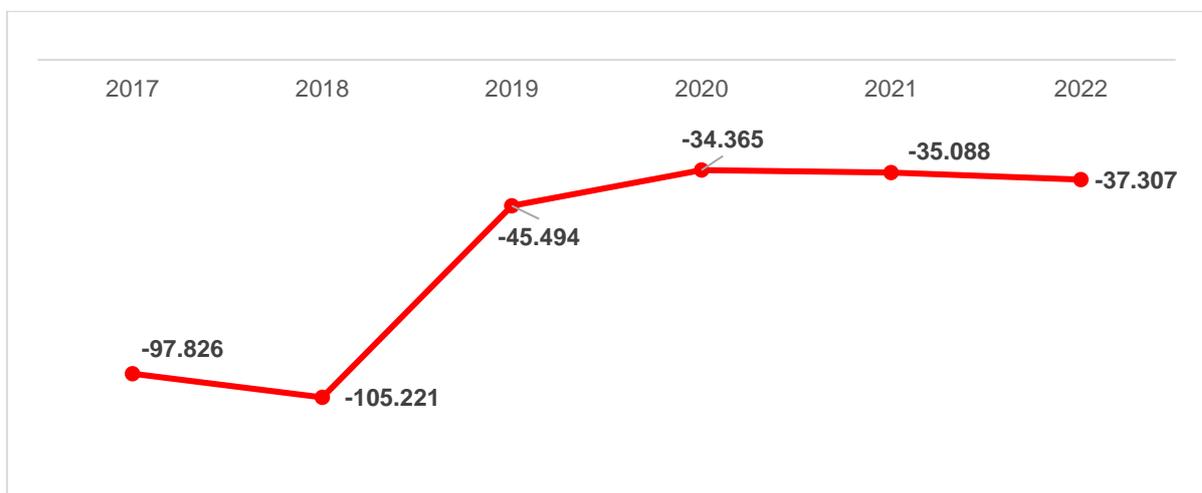


Gráfico 35: Resultados atuariais do Fundo Financeiro – em milhões de reais

Fonte: Avaliações Atuariais do IPAJM dos exercícios de 2017 a 2022 (valores atualizados pelo IPCA)

Percebe-se um crescimento do déficit financeiro até o exercício de 2018. A redução observada em 2019 decorre de mudança na taxa de juros – de 0,00% para 5,86% – utilizada pelo cálculo atuarial do Fundo Financeiro, circunstância até então vedada pela legislação previdenciária. Entre 2020 e 2021, após a criação do Fundo de



Proteção Social dos Militares, inicia-se um movimento de queda da taxa de juros – de 5,35% para 4,68% – embora não tenha impactado de forma significativa no déficit projetado, apresentando variação positiva de 2,10%. Em 2022, o déficit projetado foi de **R\$ 37.307.092.397**, com aumento de R\$ 2,2 bilhões (equivalente a 6,33%) em relação a 2021 (valores atualizados), tendo em vista a continuidade da política de redução da taxa de juros, que alcançou 4,51%.

Em síntese, a situação atuarial do Fundo Financeiro pode ser observada por meio do gráfico a seguir:



Gráfico 36: Resultado atuarial do Fundo Financeiro (valores em reais)

Fonte: Avaliação Atuarial do IPAJM do exercício de 2022

Verifica-se que a maior parte das despesas com benefícios do fundo serão arcadas com aportes do Tesouro, em razão da insuficiência de ativos garantidores e das receitas para o pagamento de benefícios previdenciários do Fundo Financeiro.

As projeções atuariais do Fundo Financeiro, ou seja, receitas, despesas e resultado previdenciários, indicam um crescimento da despesa e do aporte até o ano de 2031. Após, há uma tendência de redução gradual na despesa e, conseqüentemente, do aporte ao fundo de repartição simples, conforme demonstrado a seguir:

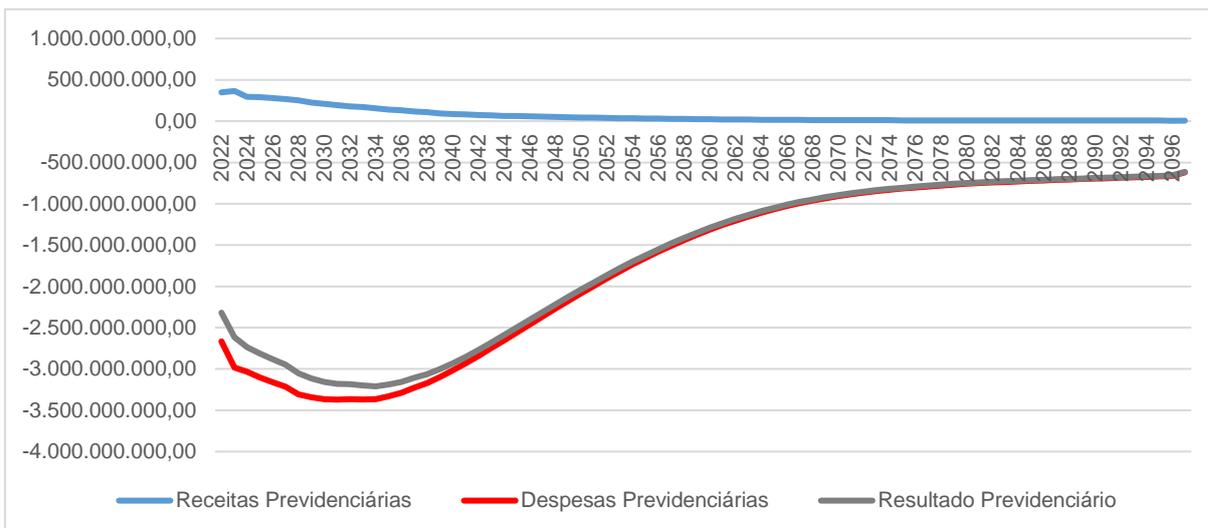


Gráfico 37: Projeções atuariais do Fundo Financeiro – em milhões de reais

Fonte: Avaliação atuarial do IPAJM do exercício de 2022/Anexo de Metas Fiscais da LDO

b) Principais resultados da avaliação atuarial do Fundo Previdenciário

Segue a evolução dos principais resultados da Avaliação Atuarial do FP:

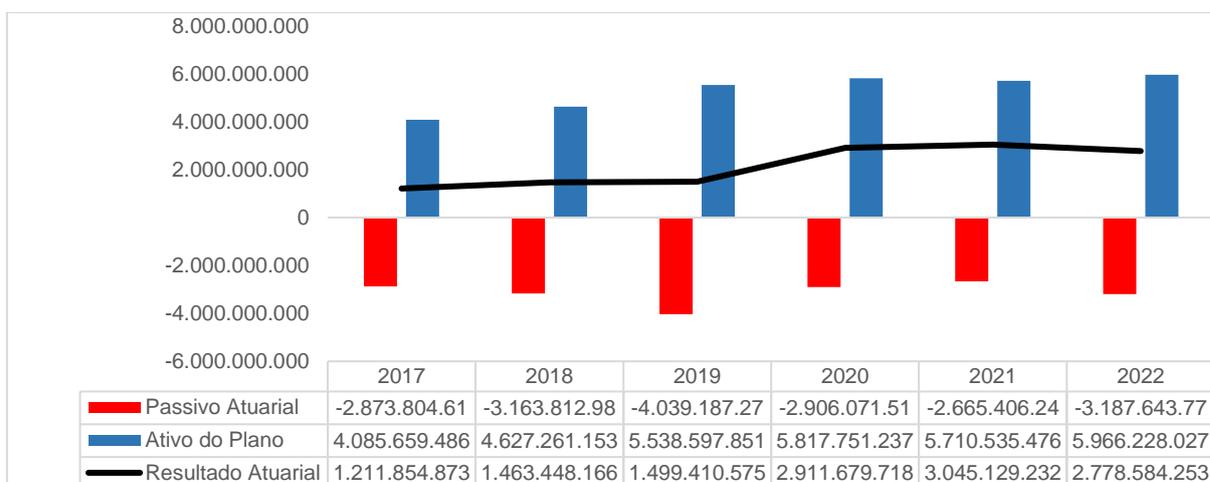


Gráfico 38: Evolução do passivo e ativo do plano, e do resultado atuarial do Fundo Previdenciário

Fonte: Avaliação Atuarial do IPAJM dos exercícios de 2017 a 2022 (valores atualizados pelo IPCA)

No exercício de 2022, o Fundo Previdenciário apresentou um superávit atuarial de R\$ 2.778.584.253,07, mantendo o resultado positivo se comparado ao exercício de 2021, com uma variação negativa de cerca de 9%. Segundo a Avaliação Atuarial posicionada em 31/12/2022, o crescimento do passivo atuarial decorre de aumento na expectativa de sobrevida dos beneficiários, além de restrições na contratação de



peçoal para renovação etária da massa segurada e incremento nas receitas de contribuições. Ademais, importante ressaltar que a alíquota de custeio implementada em lei (28%) é superior à alíquota de equilíbrio calculada para o plano (27,70%).

As projeções atuariais do Fundo Previdenciário indicam um crescimento da receita, acompanhado pelo aumento da despesa previdenciária. Com isso, o resultado previdenciário (superávit financeiro) possui uma tendência de aumento até 2037. Após, há uma tendência de redução gradual do resultado, seguida de estabilização:

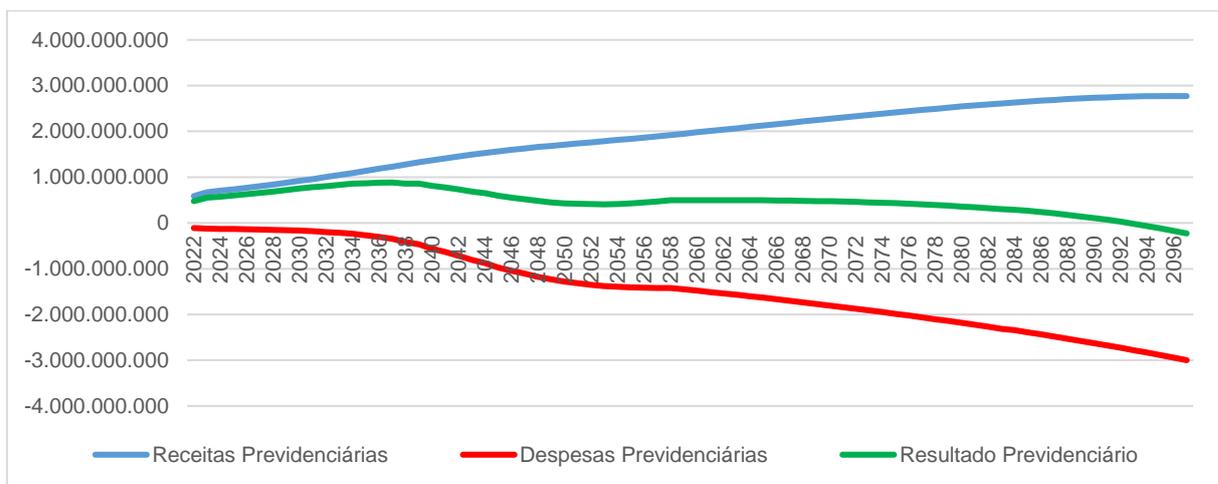


Gráfico 39: Projeções atuariais do Fundo Previdenciário – em milhões de reais

Fonte: Avaliação atuarial do IPAJM do exercício de 2022/Anexo de Metas Fiscais da LDO

Percebe-se a importância dos próximos exercícios na formação de reservas do Fundo Previdenciário, considerando que a despesa irá aumentar de maneira importante nos próximos anos, a fim de que se torne um fundo autossustentável no pagamento de seus benefícios previdenciários.

c) Projeções atuariais do ES-Previdência

No tocante às projeções consolidadas do ES-Previdência, há a seguinte previsão:

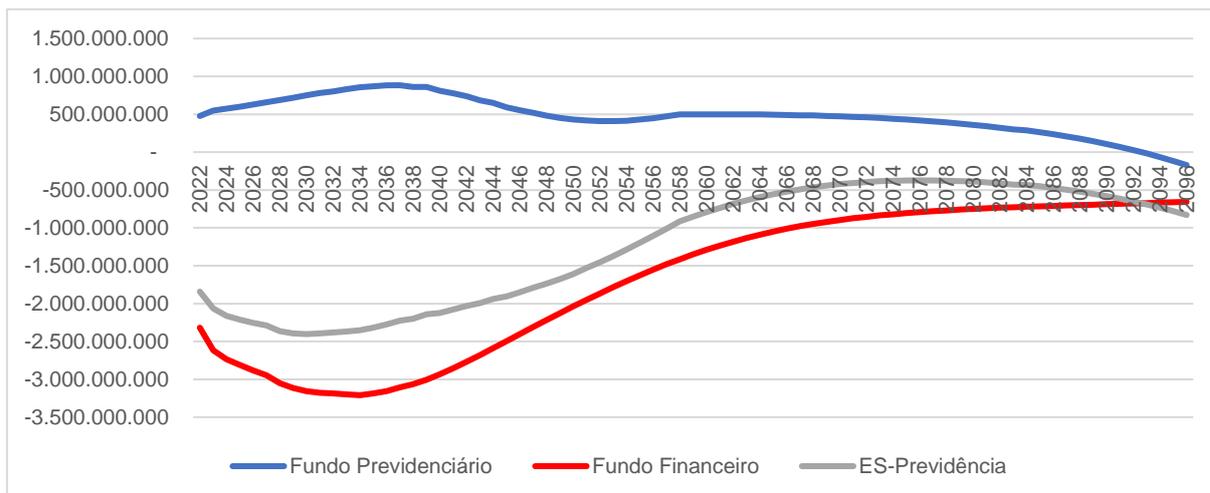


Gráfico 40: Projeções atuariais do ES Previdência – em milhões de reais

Fonte: Avaliação atuarial do IPAJM do exercício de 2022/Anexo de Metas Fiscais da LDO

Verifica-se uma tendência de crescimento do déficit do ES-Previdência até o ano de 2030, ocasionado pelo déficit do Fundo Financeiro. No longo prazo, há previsão de “descolamento” dos resultados previdenciários do ES-Previdência em relação ao Fundo Financeiro, principalmente pela redução das despesas do fundo em extinção. Paulatinamente, o resultado do Fundo Previdenciário passa a exercer maior peso em relação ao ES-Previdência. Entretanto, a projeção aponta que os resultados do ES-Previdência se manterão deficitários ao longo de todo o período (2022 – 2097).

3.6.3 Unidade gestora única e certificado de regularidade previdenciária

A Emenda Constitucional 103, de 12 de novembro de 2019, fortaleceu o instituto da unidade gestora única de previdência no âmbito do ente patrocinador, caracterizado pela necessidade de que apenas um órgão seja responsável por tarefas inerentes ao regime próprio de previdência, desde a concessão dos benefícios até o pagamento dos inativos e pensionistas, incluindo a adoção dos registros na contabilidade, em atendimento ao art. 40, § 20, da CF/88.

O escopo de análise das contas de governo prestadas pelo chefe do Poder Executivo estadual deve ainda obedecer a ritos e procedimentos próprios, incluindo verificação quanto à regularidade no funcionamento da unidade gestora única do regime próprio de previdência, em atendimento ao art. 4º da Resolução TC 297/2016, com redação dada pela Resolução TC 334/2019.



Por meio do proc. TC 4.275/2020-2, foi instaurada representação, em anos anteriores, em face do Governo do Estado do Espírito Santo e do IPAJM, em função de violação ao preceito constitucional da unidade gestora única do regime de previdência do Estado, diante do pagamento de benefícios a membros e magistrados do TJES e MPES pelos respectivos poderes, com base em autorização concedida pela Lei Complementar Estadual 938/2020. De acordo com o Acórdão 141/2023-5, foi decidido pela extinção do feito sem resolução de mérito por força da incompetência absoluta desse Tribunal de Contas para apreciar o pleito de inconstitucionalidade em abstrato; propondo alteração legislativa da Lei Orgânica do TCEES (Lei Complementar 621/2012), no sentido de reformular o seu art. 177, bem como o art. 335, *caput*, do Regimento Interno (Resolução TC 261/2013).

Importante registrar que eventual violação ao preceito constitucional da unidade gestora única de previdência, decorrente de questionamento proposto em representação instaurada através do proc. TC 4.275/2020-2, expõe o Estado a risco de não renovação do CRP. No entanto, em consulta ao sistema Cadprev²⁸ do Ministério do Trabalho e Previdência (MTP), constata-se a existência de CRP válido durante todo o exercício de 2022.

3.6.4 Aplicação das normas brasileiras de contabilidade para mensuração de benefícios a empregados

Esta seção trata da mensuração de elementos patrimoniais (ativos e passivos) relacionados aos planos de benefício definido oferecidos pelo sistema de previdência dos servidores do Estado do Espírito Santo, no que tange à consolidação das informações nas demonstrações contábeis no ente patrocinador do regime, servindo como insumo para a auditoria do Balanço Geral do Estado (BGE 2022), proc. TC 7.856/2022-8, apenso.

A relevância decorre de mudança no Capítulo 4 da Parte III do MCASP (9ª ed.), aplicável ao exercício de 2022, que incorpora diretrizes da NBC TSP 15 – Benefícios a Empregados, incluindo procedimentos específicos para ajuste das demonstrações consolidadas pelo ente patrocinador do Regime Próprio de Previdência (RPPS). A

²⁸ Disponível em: <https://cadprev.previdencia.gov.br/Cadprev/>. Acesso em: 17/02/2023.



alteração está inserida no processo de convergência das Normas Brasileiras de Contabilidade aos padrões internacionais, uma vez que a NBC TSP 15 decorre de tradução da IPSAS 39 editada pelo IPSASB/Ifac.

A NBC TSP 15 busca estabelecer a contabilização de benefícios a empregados por parte da entidade empregadora, especialmente para mensurar, reconhecer e divulgar o risco que o plano de benefício definido representa para o ente patrocinador, refletindo no tamanho do passivo consolidado no balanço patrimonial.

Com o estabelecimento de normas gerais de organização e funcionamento dos RPPS pela Lei 9.717/1998, foi dada competência ao Ministério do Trabalho e Previdência (MTP) para a definição de parâmetros gerais relacionados à preservação do equilíbrio financeiro e atuarial, medida regulamentada por meio da Portaria MTP 1.467/2022. Portanto, a fim de compatibilizar aspectos contábeis e de gestão atuarial, a entidade poderá adotar procedimentos para fins de gestão do RPPS, de acordo com o regulamento do MTP, ainda que as demonstrações consolidadas do ente tenham que ser ajustadas para atender a padrões definidos pelo MCASP (9ª ed.).

A análise consiste em avaliar a mensuração de elementos do ativo e do passivo decorrentes de benefícios pós-emprego, oferecidos na modalidade de plano de benefício definido, o que se aplica ao ES-Previdência, incluindo os benefícios sob responsabilidade do Tesouro estadual. Além disso, a norma também se aplica aos benefícios geridos pelo Fundo de Proteção Social dos Militares e aos benefícios pagos pela Assembleia Legislativa do Espírito Santo.

3.6.4.1 Necessidade de ajustes em políticas contábeis

De acordo com o Capítulo 4 da Parte III do MCASP (9ª ed.), o RPPS deve informar patrimônio e contabilidade separados, embora o ente apresente o patrimônio do seu regime de forma consolidada em suas demonstrações contábeis. Assim, as políticas contábeis adotadas nas demonstrações do RPPS devem ser uniformes em relação àquelas adotadas pelo ente instituidor.

O resultado atuarial decorre da diferença entre o saldo das provisões matemáticas (registradas no passivo do RPPS e no consolidado do ente) e os ativos garantidores



do plano (registrados no ativo do RPPS e no consolidado do ente). Portanto, o resultado atuarial positivo ou negativo deverá ser divulgado em notas explicativas, especialmente quando aplicáveis ajustes definidos pela NBC TSP 15.

Considerando os padrões exigidos pela NBC TSP 15, a equipe analisou a adequação de premissas atuariais utilizadas para o cálculo dos riscos associados aos planos de benefícios oferecidos pelo Estado do Espírito Santo, além do critério para mensuração dos ativos garantidores do plano.

O resultado da análise conclui pela ocorrência de superavaliação de provisões matemáticas (passivo de benefício definido), em função da utilização de premissas atuariais inadequadas pelo cálculo atuarial ([Subseção 3.6.4.2](#)), assim como pela superavaliação de ativos garantidores em investimentos com marcação na curva ([Subseção 3.6.4.3](#)).

3.6.4.2 Obrigações (passivo) junto aos planos de benefício definido

Passivo atuarial é o valor necessário para garantir o pagamento de todos os benefícios já oferecidos (benefícios concedidos) e aqueles devidos aos participantes ativos (benefícios a conceder). O passivo atuarial pode ser entendido como o compromisso estimado de cada um dos regimes de natureza previdenciária ou equivalente, que será evidenciado pelas provisões matemáticas previdenciárias no balanço patrimonial.

O sistema de previdência estadual oferece diferentes planos de benefícios aos servidores, envolvendo fundos com regras específicas para definição de alíquotas de financiamento, concessão de benefícios a civis ou a militares, incluindo a possibilidade de participação na previdência complementar. Atualmente, a estrutura da previdência estadual possui a configuração ilustrada a seguir:

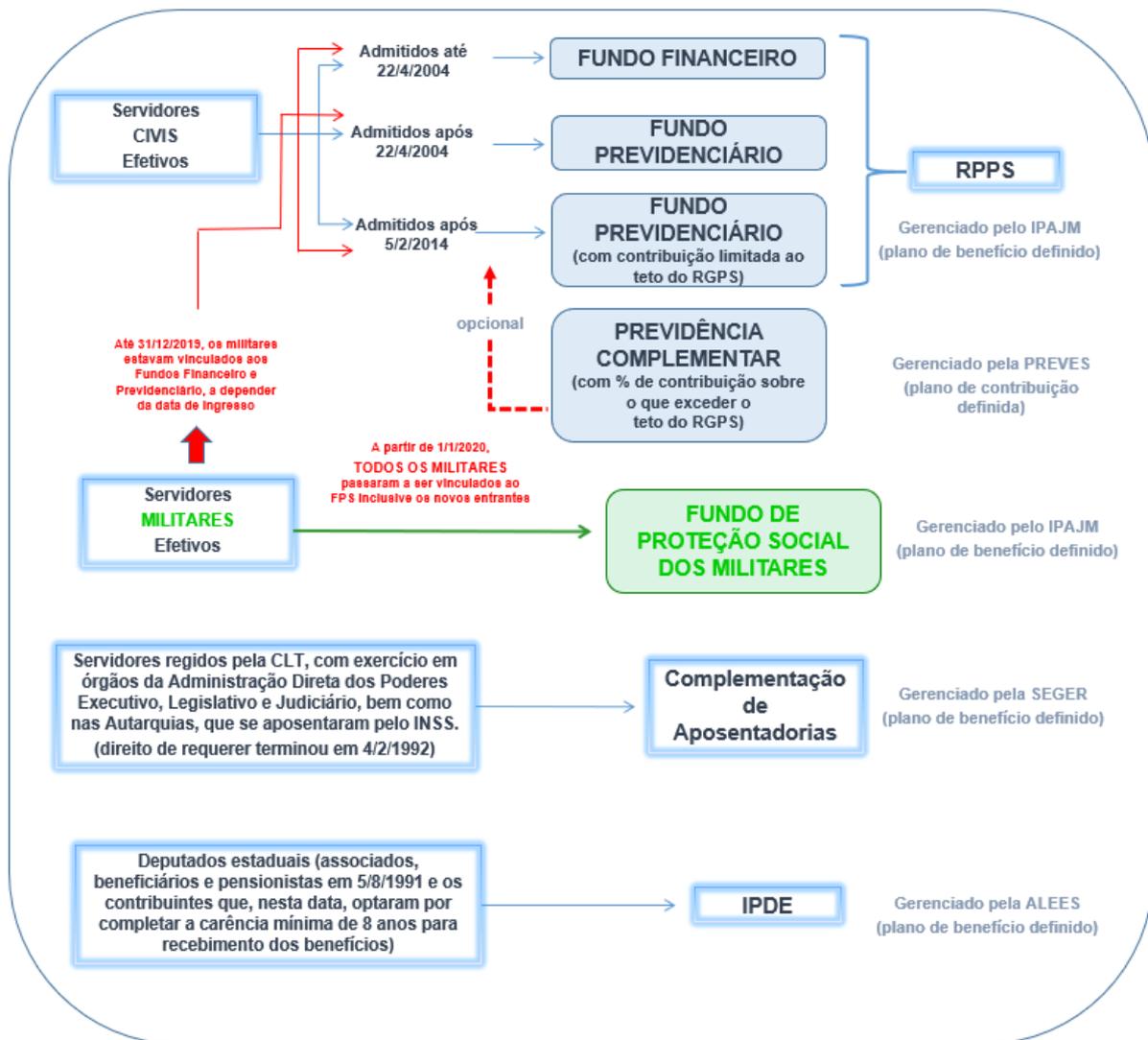


Figura 4: Regimes previdenciários a que estão vinculados os servidores públicos estaduais

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 dada pela EC 20/1998

Elaboração: Equipe Técnica – NPPREV

Considerando a atual estrutura de previdência estadual, o ente patrocinador deve evidenciar o passivo relacionado a cinco planos de benefícios: 1 – Plano em Repartição (Fundo Financeiro); 2 – Plano em Capitalização (Fundo Previdenciário); 3 – Plano de Proteção Social dos Militares (Fundo de Proteção Social dos Militares); 4 – Complementação de benefícios pelo Tesouro (órgãos e entidades do Poder Executivo estadual); e, 5 – Plano dos Deputados (Assembleia Legislativa).



Em consulta ao Balanço Geral do Estado (BGE), constata-se a existência de provisões registradas por diferentes unidades gestoras responsáveis pelos planos de benefícios, conforme demonstrado:

Tabela 26 - Passivo de benefício definido no BGE

Contas do Balanço Geral do Estado (BGE)	Valor	UG envolvida
227200000 - PROVISÕES MATEMÁTICAS PREVIDENCIÁRIAS A LONGO PRAZO	6.118.379.110,79	-
227210000 - PROVISÕES MATEMÁTICAS PREVIDENCIÁRIAS A LONGO PRAZO	6.118.379.110,79	-
227210100 - PLANO FINANCEIRO - PROVISÕES DE BENEFÍCIOS CONCEDIDOS	152.151.084,29	Fundo Financeiro Fundo dos Militares
227210200 - PLANO FINANCEIRO - PROVISÕES DE BENEFÍCIOS A CONCEDER	0,00	Fundo Financeiro Fundo dos Militares
227210300 - PLANO PREVIDENCIÁRIO - PROVISÕES DE BENEFÍCIOS CONCEDIDOS	608.970.943,88	Fundo Previdenciário
227210400 - PLANO PREVIDENCIÁRIO - PROVISÕES DE BENEFÍCIOS A CONCEDER	2.578.672.829,55	Fundo Previdenciário
227210700 - PROVISÕES ATUARIAIS PARA AJUSTES DO PLANO PREVIDENCIÁRIO	2.778.584.253,07	Fundo Previdenciário
227700000 - PROVISÃO PARA OBRIGAÇÕES DECORRENTES DA ATUAÇÃO GOVERNAMENTAL A LONGO PRAZO	51.598.478.231,93	-
227710000 - PROVISÃO PARA OBRIGAÇÕES DECORRENTES DA ATUAÇÃO GOVERNAMENTAL A LONGO PRAZO – CONSOLIDAÇÃO	51.598.478.231,93	-
227710100 - APOSENTADORIAS/PENSÕES/OUTROS BENEFÍCIOS CONCEDIDOS - COMPLEMENTAÇÃO DE APOSENTADORIAS	817.256.362,16	Assembleia ES Encargos SEGER Diversas
227710200 - OBRIGAÇÃO ATUAL DE COBERTURA DE INSUFICIÊNCIA FINANCEIRA - FUNDO EM REPARTIÇÃO - BENEFÍCIOS CONCEDIDOS	39.985.722.893,14	Encargos SEFAZ
227710300 - OBRIGAÇÃO ATUAL DE COBERTURA DE INSUFICIÊNCIA FINANCEIRA - FUNDO EM REPARTIÇÃO - BENEFÍCIOS A CONCEDER	10.793.508.769,92	Encargos SEFAZ
Valor Total das Provisões = 227200000 + 227700000	57.716.857.342,72	-

Fonte: Sistema Sigefes

As provisões matemáticas, incluindo outras contas de provisões utilizadas, refletem as obrigações relacionadas aos diferentes planos oferecidos pelo ente patrocinador, calculadas pela Avaliação Atuarial posicionada em 31/12/2022, que pautou o registro do passivo de benefício definido na consolidação do Balanço Geral do Estado.

A consolidação do passivo de benefício definido nas demonstrações contábeis pode exigir ajustes em premissas atuariais para atendimento de padrões estabelecidos pela NBC TSP 15, relacionados aos seguintes aspectos:

a) Taxa de desconto do passivo (taxa de juros)

A taxa de juros parâmetro será definida pelo Ministério da Previdência, considerando a taxa mais adequada à duração do passivo do plano, conforme prevê o Anexo VII da Portaria MTP 1.467/2022. Essa taxa será adotada como referência para a gestão atuarial do RPPS, sendo aplicável à apuração do seu plano de custeio.

No entanto, para consolidação do passivo de benefício nas demonstrações contábeis, a taxa de desconto deve refletir o valor do dinheiro no tempo, tendo por referência os rendimentos de mercado de títulos da dívida pública, em atendimento ao item 88 da



NBC TSP 15. Em geral, os rendimentos dos títulos públicos fornecem a melhor aproximação do valor do dinheiro no tempo, ao final do período das demonstrações contábeis, impactando nas demonstrações consolidadas quando da aplicação dessas taxas, conforme prevê o item 4.3.3 da Parte III do MCASP (9ª ed.).

Em consulta à Avaliação Atuarial posicionada em 31/12/2022, que subsidiou a consolidação do passivo de benefício definido no BGE, verifica-se que as taxas de juros estão definidas em percentuais inferiores à rentabilidade dos títulos públicos, conforme demonstrado: Plano de Proteção Social dos Militares (4,63%); Plano Financeiro (4,51%); Plano Previdenciário (5%); e, Plano de Complementações do Tesouro (4,23%).

Com base no histórico de rentabilidade dos Títulos Públicos Federais, disponível no endereço eletrônico da Secretaria do Tesouro Nacional – STN, apurou-se a melhor estimativa para a taxa de retorno de mercado, tendo por referência os rendimentos da Nota do Tesouro Nacional – NTN-B (com vencimento em 2030), pois representa o percentual mais aproximado às taxas parâmetro utilizadas pela Avaliação Atuarial posicionada em 31/12/2022, apresentando uma rentabilidade de 5,96%²⁹ ao ano.

A diferença entre a taxa parâmetro e a taxa de mercado auferida pelos títulos públicos sugere uma variação negativa média de 1,37% no percentual adotado para desconto do passivo de benefício definido. A adoção de taxa de juros em patamar inferior ao rendimento de mercado dos títulos públicos ocasiona superavaliação do passivo, uma vez que o tamanho da provisão matemática apresenta relação inversa com a premissa atuarial da taxa de desconto.

O estudo de sensibilidade da alteração em taxas de juros para desconto do passivo deve compor o resultado da Avaliação Atuarial, embora a essa análise não tenha sido fornecida pelo cálculo posicionado em 31/12/2022, que fundamentou o registro das provisões de benefícios no Balanço Geral do Estado (BGE 2022), prejudicando a interpretação das informações.

²⁹ Disponível em: <https://www.tesourodireto.com.br/titulos/historico-de-precos-e-taxas.htm>. Acesso em: 09/02/2023.



Além disso, em função da ausência de especialistas para possibilitar uma correta mensuração do passivo de benefício definido, não foi possível avaliar com exatidão o impacto da elevação nas taxas de juros na mensuração do passivo atuarial.

Por fim, o resultado dessa análise serve como insumo para a auditoria, permitindo uma avaliação do eventual impacto na opinião que será apresentada em relação às demonstrações contábeis consolidadas.

Após a submissão de achados por meio da auditoria do BGE (proc. TC 7.856/2022-8), com fundamento no art. 11 e 14 da Resolução TC 361/2022, propõe-se:

RECOMENDAR à Sefaz, para que no exercício de sua atribuição como órgão central de contabilidade, promova os devidos ajustes metodológicos para consolidação do Balanço Geral do Estado, caso a taxa de desconto do passivo de benefício definido não seja compatível com os rendimentos dos títulos públicos, pois fornecem a melhor aproximação do valor do dinheiro no tempo, na data das demonstrações contábeis, devendo ser utilizados aqueles lastreados pelo IPCA, como ocorre na emissão das Notas do Tesouro Nacional – Série B, em atendimento aos itens 85 a 88 da NBC TSP 15 e item 4.3.3 da Parte III do MCASP (9ª ed.).

b) Regime financeiro e método de financiamento atuarial

O cálculo do plano de custeio permite utilização de quatro métodos atuariais, bem como outros métodos aderentes ao art. 31 da Portaria MTP 1.467/2022. No entanto, para realizar o reconhecimento do passivo de benefício definido nas demonstrações consolidadas, o método de Crédito Unitário Projetado (PUC) se tornou obrigatório ao ente patrocinador, em atendimento ao item 4.3.3 da Parte III do MCASP (9ª ed.).

A fim de compatibilizar os aspectos contábeis e de gestão atuarial, o RPPS poderá adotar método atuarial para fins de gestão, de acordo com o disposto pela Portaria MTP 1.467/2022, de forma a esclarecer os efeitos e o impacto de tal fato em notas explicativas. No entanto, caso o RPPS adote um método atuarial diferente do PUC, então a demonstração consolidada do ente deverá ser ajustada de forma a evidenciar os valores pelo método atuarial exigido pelo item 69 da NBC TSP 15.



Em consulta à Avaliação Atuarial, com data base posicionada em 31/12/2022, que subsidiou a consolidação do passivo de benefício definido no Balanço Geral do Estado, verifica-se a adoção de regime de Repartição de Capitais de Cobertura (RCC) para a estimativas de obrigações com benefícios não programáveis, em desconformidade com o disposto pela NBC TSP 15.

A utilização de regime de Repartição de Capitais de Cobertura (RCC) para estimativa de benefícios não programáveis exige ajuste para consolidação da provisão matemática no ente patrocinador, com base na conversão para método atuarial PUC, como se estivesse estruturado em regime financeiro de capitalização.

Considerando a ausência de especialistas para possibilitar uma correta mensuração do passivo a ser registrado pelo ente patrocinador dos planos de benefícios, não foi possível avaliar com exatidão o impacto da utilização indevida do regime financeiro de Repartição de Capitais de Cobertura (RCC) para a mensuração do passivo atuarial refletido no Balanço Geral do Estado.

Ademais, o resultado dessa análise serve como insumo para a auditoria, permitindo uma avaliação do eventual impacto na opinião que será apresentada em relação às demonstrações contábeis consolidadas.

Após a submissão de achados por meio da auditoria do BGE (proc.TC 7.856/2022-8), com fundamento no art. 11 e 14 da Resolução TC 361/2022, propõe-se:

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

3.6.4.3 Ativos garantidores do plano de benefício

O ativo garantidor do plano de benefício definido compreende o somatório dos recursos provenientes das contribuições e demais receitas auferidas pelo RPPS, disponível como investimentos em bens, direitos, ativos financeiros e outros ativos de



qualquer natureza vinculados, por lei, ao regime previdenciário. O valor justo dos ativos do plano deve ser deduzido do valor presente da obrigação para a determinação do seu valor líquido, permitindo a identificação do resultado positivo ou negativo.

A Portaria MTP 1.467/2022 permite a mensuração de ativos tanto por método de marcação a mercado (valor justo) quanto pela marcação na curva (custo amortizado), a depender das características do investimento. Logo, é possível que os investimentos sejam mensurados pela marcação na curva, a depender da política de manutenção do título até o vencimento, conforme exigência do plano de benefícios.

Caso o regime adote o mecanismo de avaliação de ativos baseado em mensuração na curva, compete ao ente patrocinador promover ajustes metodológicos para a consolidação dos ativos nas demonstrações contábeis, garantindo que os investimentos do plano sejam integralmente evidenciados pelo seu valor justo (valor de mercado), independentemente da natureza do ativo, seja de natureza financeira ou permanente, em atendimento ao disposto pela NBC TSP Estrutura Conceitual.

Em consulta ao Balanço Geral do Estado (BGE), constata-se a existência de ativos em investimentos do Fundo Previdenciário (UG 600211), registrados na conta 1.2.2.3.1.01.49 – ‘Títulos de Responsabilidade do Tesouro – Mantidos Até o Vencimento’, no total de R\$ 2.672.615.329,96, envolvendo ativos com marcação na curva, desprovidos de ajustes para conversão a valor de mercado.

Por meio de informações obtidas do ES-Previdência, apurou-se o tipo e a quantidade dos títulos públicos adquiridos pelo Fundo Previdenciário (UG 600211), mensurados por critério de marcação na curva, permitindo uma análise comparativa entre o registro contábil e o valor de mercado, com base no preço unitário na data das demonstrações contábeis, conforme divulgado pelo Banco Central³⁰.

Tabela 27 - Títulos públicos com marcação na curva no Fundo Previdenciário (UG 600211)

Valores em reais

Títulos Públicos	Quantidade	Valor no BGE (conta 122310149)	Preço ² unitário em 29/12/2022	Valor de Mercado (Q x P)	Diferença
NTN-B 2035	100.000	414.745.194,46	3.985,71	398.571.000,00	16.174.194,46
NTN-B 2040	120.000	508.386.230,57	4.005,00	480.600.000,00	27.786.230,57

³⁰ Acesso em: <https://www.tesourodireto.com.br/titulos/historico-de-precos-e-taxas.htm>. Acesso em: 09/02/2023.



Títulos Públicos	Quantidade	Valor no BGE (conta 122310149)	Preço ² unitário em 29/12/2022	Valor de Mercado (Q x P)	Diferença
NTN-B 2045	210.000	879.734.193,03	3.923,56	823.947.600,00	55.786.593,03
NTN-B 2050	210.000	869.749.711,90	3.962,35	832.093.500,00	37.656.211,90
Total	640.000	2.672.615.329,96	-	2.535.212.100,00	137.403.229,96

Fonte: Resposta ao Ofício TC 556/2023; e, valor dos títulos públicos (NTN-B)

Verifica-se a mensuração de investimentos com marcação na curva ocasionou distorção no Balanço Geral do Estado, pois o registro não foi ajustado a valor de mercado (valor justo), contrariando o item 7.24 da NBC TSP Estrutura Conceitual.

Considerando a ausência de conversão a valor justo de investimentos com marcação na curva registrados pelo Fundo Previdenciário, uma vez que os valores evidenciados são coincidentes aos registrados pelo BGE, conclui-se pela superavaliação de ativos garantidores com investimentos refletidos na conta contábil 1.2.2.3.1.01.49 – ‘Títulos de Responsabilidade do Tesouro – Mantidos Até o Vencimento’, no montante de R\$ 137.403.229,96.

Ademais, o resultado dessa análise serve como insumo para a auditoria, permitindo uma avaliação do eventual impacto na opinião que será apresentada em relação às demonstrações contábeis consolidadas.

Após a submissão de achados por meio da auditoria do BGE (proc.TC 7.856/2022-8), com fundamento no art. 11 e 14 da Resolução TC 361/2022, propõe-se:

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

3.6.5 Considerações finais sobre a gestão previdenciária

No terceiro ano do **Fundo de Proteção Social do Militares**, ratificou-se o cenário permanente de cobertura de insuficiências financeiras de forma crescente pelo Tesouro. A despesa com benefícios aumentou 11,16% em 2022 (valores atualizados), ensejando necessidade de aporte de R\$ 834 milhões (103,6 milhões a mais que em



2021), comprometendo 3,92% da RCL. O déficit atuarial apurado foi de R\$ 13,4 bilhões, revelando um aumento de R\$ 1,9 bilhão (equivalente a 17%) em relação a 2021 (valores atualizados).

No **Fundo Financeiro**, o aporte do exercício de 2022 (R\$ 2,2 bilhões) foi 4,31% maior que em 2021 (valores atualizados), comprometendo 10,44% da RCL, embora constatado acréscimo de R\$ 95,21 milhões nos ativos garantidores do plano. O déficit atuarial projetado na Avaliação Atuarial foi de R\$ 37 bilhões, revelando aumento de R\$ 2,2 bilhões (equivalente a 6,33%) em relação a 2021 (valores atualizados).

Os aportes ao Fundo Financeiro e ao FPS comprometeram, em 2022, 14,36% da RCL do Estado; percentual que em 2021 foi de 14,35%. Essa pequena variação se deve aos acréscimos de 13,01% nos aportes e 12,91% na RCL, comparando-se os dois exercícios.

No **Fundo Previdenciário**, em 2022 houve aumento de 116,20% das receitas³¹ e de 5,73% das despesas com benefícios, em relação a 2021 (valores atualizados). A remuneração dos investimentos foi de 5,45% no ano, abaixo do estabelecido na meta atuarial para o exercício, **de 10,78% (IPCA + 5%)**. A dificuldade para alcançar essa meta pode comprometer o cenário planejado pela avaliação atuarial.

Conclui-se que a cobertura das insuficiências financeiras ainda é elevada, mas o incremento da RCL amenizou o comprometimento de recursos do Tesouro. Além disso, é primordial que a remuneração dos investimentos no Fundo Previdenciário alcance a meta atuarial estabelecida pela política de investimentos, para que o equilíbrio financeiro e atuarial do ES-Previdência não seja prejudicado.

3.7 Controle interno

A CF/1988, em seu art. 74, determina que deverá ser mantido pelos Poderes sistemas de controle interno, estabelecendo conteúdo mínimo que este controle deverá ter como objeto, conforme exposto abaixo:

³¹ Essa alta variação nas receitas foi provocada por alteração nos procedimentos contábeis para reconhecimento da remuneração com aplicações financeiras do Fundo Previdenciário, repercutindo nos registros orçamentários; tema que deverá ser aprofundado quando da análise das contas do ordenador de despesas do IPAJM (PCA/2022).



Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

No parágrafo primeiro, ficou estabelecido que “os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária”.

Por meio da Resolução 227/2011, alterada pela Resolução 257/2013, esta Corte de Contas dispôs sobre a criação, implantação, manutenção e fiscalização do Sistema de Controle Interno da Administração Pública, aprovando também o “Guia de orientação para implantação do Sistema de Controle Interno na Administração Pública”, e estabelecendo prazos para que os jurisdicionados atendessem aos comandos regulamentadores.

Em relação à prestação de contas anual do governador, consta da Instrução Normativa TC 68/2020 (Anexo II) previsão para encaminhamento dos seguintes documentos relacionados ao Sistema de Controle Interno:

a) Relatório e parecer conclusivo emitido pelo Órgão Central do Sistema de Controle Interno (RELOCI), assinado por seu responsável, contendo os elementos previstos no Anexo 11 desta Instrução Normativa. (Art. 72, § 2º, da LC Estadual 621/2012 c/c art. 105, § 4º, da Resolução TC 261/2013, e c/c artigo 4º da Resolução TC 227/2011);

b) Pronunciamento expresso do Chefe do Poder Executivo (PROEXE) atestando ter tomado conhecimento das conclusões contidas no parecer conclusivo emitido pelo Órgão Central do Sistema de Controle Interno (parágrafo único do artigo 4º, da Resolução TC 227/2011);



Conforme dispõe o art. 3º da Lei 9.938, de 22 de novembro de 2012, o Sistema de Controle Interno no estado é o conjunto de órgãos, funções e atividades, no âmbito dos Poderes Legislativo, Judiciário e Executivo, do Tribunal de Contas, do Ministério Público e da Defensoria Pública, articulado em cada um deles por um órgão central e orientado para o desempenho do controle interno e o cumprimento das finalidades estabelecidas no artigo 1º daquela Lei.

Nos Poderes Legislativo e Judiciário, no Ministério Público, no Tribunal de Contas e na Defensoria Pública, o órgão central do sistema de controle interno é aquele definido nos termos de legislação própria; e no Poder Executivo, o órgão central do sistema de controle interno é a Secretaria de Estado de Controle e Transparência (Secont).

A Secont, órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo estadual, foi criada pela Lei Complementar 3.932, de 14 de maio de 1987, inicialmente sob a denominação de Auditoria Geral do Estado, segundo disciplina a Lei Complementar Estadual 856/2017, em seu art. 1º³².

A documentação estabelecida na Instrução Normativa TC 68/2020, encaminhada nos termos previstos pela regulamentação, trouxe aos autos (peças 34/35) “Relatório e Parecer Conclusivo do Órgão Central do Sistema de Controle Interno – RELOCI”, com informações de que foram identificadas algumas inadequações ou inconsistências descritas ao longo do trabalho que podem influenciar ou exigir análises complementares por parte dos órgãos de controle externo. Na sequência, no mesmo documento, embora o controle interno não emita um parecer conclusivo contendo todos os elementos indicados no ato normativo do TCEES que regulamenta a composição e remessa das Contas Anuais (IN TCEES 68/2020)³³, se manifesta no sentido de que a prestação de contas anual do governador do Estado do Espírito

³² Dispõe sobre a reorganização da estrutura organizacional e competências da Secretaria de Estado de Controle e Transparência - SECONT, órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo, nos termos do disposto nos arts. 70 e 74 da Constituição Federal da República de 1988 e arts. 70 e 76 da Constituição do Estado do Espírito Santo de 1989, e dá outras providências.

³³ RELOCI, conforme dispõe o Anexo II, da IN TCEES 68/2020: Relatório e parecer conclusivo emitido pelo Órgão Central do Sistema de Controle Interno, assinado por seu responsável, contendo os elementos previstos no Anexo II desta Instrução Normativa (Art. 72, §2º, da LC Estadual 621/2012 c/c art. 105, §4º da Resolução TC 261/2013, e c/c artigo 4º da Resolução TC 227/2011). Conclusão apresentada no modelo sugerido: “Em nossa opinião, tendo como base os objetos e pontos de controle avaliados, elencados no item 1 desta manifestação, a referida prestação de contas se encontra [regular / regular com ressalva, / irregular].”



Santo, relativo ao exercício de 2022, encontra-se em condições de ser apreciada pelo TCEES.

3.8 Riscos e ameaças à sustentabilidade fiscal

A sustentabilidade fiscal tem que ser um compromisso permanente (presente e futuro) que garanta finanças públicas equilibradas (receitas e despesas). Qualquer risco e/ou ameaça à sustentabilidade fiscal deve ser identificado, mapeado e enfrentado antecipadamente. A probabilidade de ocorrência de um risco e/ou o seu impacto na ação governamental enseja uma atuação do TCEES. Nesta seção segue uma sinopse dos riscos e ameaças apresentados no **Apêndice 54/2023-7** (peça 74) deste relatório:

- i. **Preço do barril de petróleo:** variável extremamente volátil, instável num mercado internacional sujeito a diversas intempéries, e com peso na arrecadação do Estado (8,9% da receita arrecadada em 2022) e na RCL (10,1% em 2022), não devendo servir de lastro para a realização de despesas permanentes. Agrava a situação o fato da queda observada na produção de petróleo e gás no Espírito Santo nos últimos cinco anos.
- ii. **Preço de outras commodities:** o comércio exterior tem grande influência na dinâmica da economia capixaba. O minério de ferro, a celulose e o café também têm seus preços sujeitos ao mercado internacional, apresentando volatilidade. Apesar de não serem geradores diretos de ICMS, dada a cadeia exportadora ser desonerada de tributos, uma eventual redução da produção para ajuste da oferta à demanda internacional, ou uma simples queda de receita pelo menor valor do produto exportado, reduz a renda interna (salários, bônus, distribuição de resultados), o emprego, as compras de fornecedores e assim por diante, afetando a dinâmica da economia capixaba.
- iii. **Desempenho do PIB:** uma frustração do PIB nacional reduz a receita estadual devido à queda nas transferências (FPE, por exemplo). Também o PIB estadual está sujeito a eventos internos inesperados (secas e enchentes, por exemplo) e externos (bloqueios comerciais, epidemias, pandemias, conflitos, etc.). Ademais, o PIB capixaba tem uma correlação muito forte com o desempenho do mercado internacional. Eventos que impactam o comércio exterior afetam



relativamente mais a economia do Espírito Santo do que a do Brasil. Assim, o estado capixaba tende a sentir com maior intensidade as oscilações do mercado internacional devido ao seu elevado grau de abertura comercial.

- iv. **Precatório da Trimestralidade:** o pagamento de todos os precatórios da trimestralidade está suspenso por decisão judicial. A definição da metodologia de cálculo para correção do débito pode gerar um passivo de **R\$ 26,5 bilhões**.
- v. **Legislação dos royalties (ADI 4917):** a definição pelo Supremo Tribunal Federal (STF) sobre a constitucionalidade dos dispositivos da Lei nº 12.734/2012, que introduziu mudanças significativas na redistribuição das participações governamentais (royalties e participações especiais), pode gerar perdas pretéritas ao Estado do Espírito Santo (R\$ 3,71 bilhões) e aos municípios capixabas (R\$ 4,9 bilhões) no montante total de R\$ 8,61 bilhões, referente aos anos de 2013-2019, e perdas futuras ao Estado do Espírito Santo (R\$ 4,85 bilhões) e aos municípios capixabas (R\$ 5 bilhões) no montante total de R\$ 9,85 bilhões, relativas aos anos de 2020-2025 (valores reais, a preços de 2019). Atualmente, há a tentativa de acordo entre os estados no litígio da ADI 4917, medida proposta pela presidência do STF.
- vi. **Fundo de Proteção Social dos Militares:** ao criar o fundo em 2020 e retirar os militares do ES-Previdência, o Estado fez opção por instituir um novo regime operado em repartição simples, de forma perene, em contrapartida a um regime de capitalização, atuarialmente equilibrado, o que representa uma ação com elevado potencial de risco para a gestão fiscal do ente, tendo em vista a projeção de aumento das despesas até a década de 2080, precipuamente cobertas por meio de aportes do Tesouro Estadual ([subseção 3.6.1](#))³⁴.
- vii. **Fundo de oscilação de risco no Fundo Financeiro:** embora sua criação seja facultativa, esse fundo representa uma importante alternativa para a prevenção de riscos, em especial por estar inserido no contexto da política de previdência,

³⁴ Segue em destaque na [subseção 3.6.1](#), proposta de deliberação dirigida ao Estado para que promova ações voltadas à mitigação de riscos fiscais oriundos da retirada de militares do ES-Previdência e criação do Fundo de Proteção Social dos Militares (FPS).



que considera diversos fatores de longo prazo, além de hipóteses e estimativas que aumentam os riscos do sistema pela imprevisibilidade, justificando a importância da criação desse fundo por parte do Estado ([subseção 3.6.2.1, alínea a](#))

- viii. **Rentabilidade dos investimentos do Fundo Previdenciário:** a baixa rentabilidade alcançada pelos investimentos do Fundo Previdenciário está relacionada ao risco assumido pela Política Anual de Investimentos (PAI/2022), que permite a aplicação de recursos em segmentos de renda variável, investimentos estruturados e fundos imobiliários, apresentando alta volatilidade devido a oscilações vivenciadas pelo mercado financeiro. Isso pode prejudicar a sustentabilidade desse Fundo no longo prazo, tendo em vista a projeção de aumento no ritmo das despesas a partir da década de 2030. Caso o cenário atual de baixa rentabilidade seja mantido, o Fundo Previdenciário pode se tornar deficitário ([subseção 3.6.2.1, alínea b](#)).

Vale registrar que todas as situações aqui suscitadas já foram ou estão sendo tratadas em análises específicas do risco/ameaça apontado(a).

Proposta de deliberação:

DAR CIÊNCIA ao chefe do Poder Executivo estadual e ao atual responsável pela SEP, das ocorrências registradas nesta subseção, como forma de alerta, para a necessidade do Estado promover o aperfeiçoamento do Anexo de Riscos Fiscais constante da lei de diretrizes orçamentárias, a fim de que contemple adequadamente os principais riscos, e exponha com clareza e realismo as medidas que serão adotadas caso o risco venha a se materializar.

3.9 Opinião sobre a execução dos orçamentos

Com o intuito de fundamentar o parecer prévio do TCEES acerca da execução dos orçamentos do Estado, foram analisados e consignados na [seção 3](#), pontos de controle importantes relativos aos instrumentos de planejamento orçamentário, gestão orçamentária, financeira, fiscal e limites constitucionais, renúncia de receitas e gestão previdenciária.



A análise apontou oportunidades de melhoria, inclusive com registro de propostas de recomendações e ciências, essas últimas na forma de alerta, descritas nas [subseções 9.2 e 9.3](#), especialmente sobre o equilíbrio financeiro do ES-Previdência e renúncia de receitas, mas no geral o Estado encontra-se enquadrado nos parâmetros fiscais (formalidades, limites e metas), atendeu aos limites constitucionais da saúde, educação e a “regra de ouro”, e, do ponto de vista estritamente fiscal, possui liquidez para arcar com seus compromissos financeiros.

Assim, conclui-se que foram observados, em todos os aspectos relevantes, os princípios constitucionais e legais que regem a administração pública estadual, bem como as normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos do Estado e nas demais operações realizadas com recursos públicos estaduais, em especial quanto ao que estabelece a LOA.

Desse modo, para efeito de fundamentação do parecer prévio sobre as contas do chefe do Poder Executivo estadual referentes ao exercício de 2022, propõe-se ao TCEES emitir **opinião sem ressalvas** sobre a execução dos orçamentos.

4. BALANÇO GERAL DO ESTADO

A Secretaria de Estado da Fazenda (Sefaz), como órgão central de contabilidade do Estado³⁵, é responsável pela elaboração e adequada apresentação das demonstrações contábeis consolidadas do Estado, comumente conhecidas como Balanço Geral do Estado (BGE). Essas demonstrações integram a Prestação de Contas Anual do Governador do Estado do Espírito Santo e apresentam a execução dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, sendo compostas pelos balanços Patrimonial, Orçamentário e Financeiro, pelas demonstrações das Variações Patrimoniais, dos Fluxos de Caixa e das Mutações do Patrimônio Líquido, e suas respectivas Notas Explicativas.

O objetivo desta seção é apresentar os resultados e as conclusões da auditoria do Balanço Geral do Estado, referente ao exercício de 2022, realizada nos autos do proc. TC 7.856/2022-8, apenso.

³⁵ §1º do art. 182 do Código Financeiro Estadual (Lei Estadual 2.583/1971).



Frisa-se que as constatações se referem somente ao aspecto contábil das transações e dos saldos auditados e relatados. As análises sobre os aspectos da conformidade fiscal e orçamentária constam na [seção 3](#) desta instrução.

Adiante, são apresentadas as conclusões da auditoria do BGE, organizadas nas seguintes subseções:

4.1 Relatório de Auditoria do Balanço Geral do Estado - Nessa subseção, consta o relatório de auditoria do Balanço Geral do Estado de 2022, contendo o objetivo da auditoria e a opinião;

4.2 Fundamentação técnica detalhada para a opinião emitida - Nessa subseção, constam os achados de auditoria que embasaram a opinião emitida. Para cada assunto foram extraídas a situação encontrada (como é), o critério (como deveria ser) e os efeitos. Esses achados de auditoria constam do relatório das deficiências nos controles internos associados ao BGE, item 2 do Relatório de Auditoria do BGE acostado aos autos do Processo TC 7.856/2022-8;

4.3 Parágrafos de Ênfase - Nessa subseção, visando atender a Norma Brasileira de Contabilidade de Auditoria Independente de Informação Contábil Histórica NBC TA 706, são tratados os assuntos que, embora apropriadamente apresentados ou divulgados nas demonstrações contábeis, de acordo com o julgamento do auditor, é de fundamental importância para o entendimento das demonstrações contábeis que, no entanto, não modificam a opinião da auditoria;

4.4 Conclusão - Nessa subseção, são sumarizados o objetivo da auditoria e a respectiva opinião; e

4.5 Proposta de Encaminhamento - Nessa subseção, constam as recomendações cabíveis decorrentes dos achados de auditoria que fundamentaram a opinião, bem como a proposição de encaminhamento de cópia do relatório de auditoria acostado ao proc. TC 7.856/2022-8, apenso.



4.1 Relatório de auditoria do Balanço Geral do Estado de 2022

4.1.1 Objetivo da auditoria

Regimentalmente, o parecer prévio sobre as Contas de Governo deve 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, conforme prescreve o artigo 118 da Resolução TC 261/2013.

Nesse contexto, a auditoria do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo no Balanço Geral do Estado (BGE), como subsídio para o parecer prévio, tem o intuito de verificar se as demonstrações contábeis consolidadas do Estado refletem, em todos os aspectos relevantes, a situação patrimonial em 31 de dezembro e os resultados financeiro, patrimonial e orçamentário, atestando a confiabilidade das demonstrações contábeis do governo estadual.

Contudo, a auditoria das Demonstrações Contábeis consolidadas do Estado, relativas ao exercício de 2022, sofreu o impacto de limitações de escopo descritas nos autos do proc. TC 7.856/2022-8.

Assim, neste trabalho de certificação, em razão das limitações da auditoria, foi necessário concentrar esforços em elementos e contas patrimoniais de altíssima materialidade e no processo de consolidação das demonstrações contábeis do Estado, envolvendo basicamente o Balanço Patrimonial e a Demonstração de Variações Patrimoniais. As demais demonstrações, bem como Notas Explicativas, que compõem o BGE, foram analisadas sob o aspecto da divulgação e estrutura, com base em procedimento analítico. Tal restrição reduziu a opinião a uma asseguração limitada.

Ao fornecer uma asseguração limitada, a conclusão da auditoria afirma que, com base nos procedimentos executados, nada veio ao conhecimento do auditor para fazê-lo acreditar que o objeto não está em conformidade com os critérios aplicáveis. Em um trabalho de asseguração limitada, o auditor realiza procedimentos substancialmente menos extensos do que os realizados em auditoria conduzida de acordo com as



normas brasileiras e internacionais de auditoria, mas é esperado que o nível de asseguração, baseado no julgamento profissional do auditor, seja significativo para os usuários previstos.

É importante destacar que, embora o objetivo fosse fornecer uma asseguração limitada, a auditoria do Balanço Geral do Estado, exercício de 2022, não ficou restrita a indagações e à aplicação de procedimentos analíticos. Além de avaliação de riscos em contas significativas, foram executados procedimentos tais como circularização, exame documental (*vouching* e rastreamento), exames de registros, bem como técnica de amostragem por unidades monetárias em alguns elementos patrimoniais selecionados.

4.1.2 Opinião com ressalva

Com base nos procedimentos realizados e nas evidências obtidas, a equipe de auditoria concluiu que, exceto pelos efeitos dos assuntos descritos no parágrafo “[Base para a opinião com ressalva](#)”, não há conhecimento de nenhum fato que leve a acreditar que os elementos das demonstrações acima referidas não foram apresentadas adequadamente, em todos os seus aspectos relevantes, de acordo com a Lei 4.320/1964, Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBC TSP), com observância às orientações do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) – 9ª Ed., e as Instruções de Procedimentos Contábeis (IPC), expedidos pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

4.1.3 Base para opinião com ressalva

A seguir, são descritas as deficiências de controle interno associados ao Balanço Geral do Estado que motivaram a opinião com ressalva:

- a) Distorção, em valor não estimado, em virtude de registros de créditos a receber que não satisfazem a definição de ativo; e
- b) Ausência de posição patrimonial fidedigna e conciliada com saldos contábeis para o Imobilizado.



4.2 Fundamentação técnica detalhada para a opinião emitida

Durante uma auditoria de demonstrações contábeis, com base em evidências, podem ser detectadas distorções que alterem a compreensão da posição patrimonial ao final do período. Entende-se como distorção³⁶ a diferença entre o valor divulgado, classificação, apresentação ou divulgação de um item nas demonstrações contábeis e o que é requerido para que o item esteja de acordo com a estrutura de relatório financeiro aplicável³⁷.

Contudo, no curso da auditoria do BGE 2022, a equipe não conseguiu obter evidências de auditoria apropriadas e suficientes para suportar sua opinião, em relação a fidedignidade do valor contábil dos saldos dos grupos de contas do ativo realizável a longo prazo (empréstimos e financiamentos concedidos Fundap e dívida ativa tributária) e do imobilizado (bens imóveis), mas mesmo assim, concluiu que os possíveis efeitos das distorções não detectadas sobre as demonstrações contábeis consolidadas, exercício findo em 31/12/2022, podem ser relevantes, mas não generalizadas. A seguir, destacam-se as linhas do Balanço Patrimonial com ocorrências e a fundamentação técnica detalhada:

Tabela 28 – Balanço Patrimonial

Valores em R\$ milhões

³⁶ ISSAI 1450/ NBCTA 450 (R1)

³⁷ De acordo com a NBC TA 200, estrutura de relatório financeiro aplicável é a estrutura de relatório financeiro adotada pela administração e, quando apropriado, pelos responsáveis pela governança na elaboração das demonstrações contábeis, que é aceitável em vista da natureza da entidade e do objetivo das demonstrações contábeis ou que seja exigida por lei ou regulamento, das quais destacam-se: Lei 4.320/1964, Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicada ao Setor Público e outras normas regentes.


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

Núcleo de Controle Externo de Consolidação das Contas de Governo - NCCONTAS

EXERCÍCIO: 2022					
ATIVO	EXERCÍCIO ATUAL	EXERCÍCIO ANTERIOR	PASSIVO	EXERCÍCIO ATUAL	EXERCÍCIO ANTERIOR
ATIVO CIRCULANTE	10.515	9.778	PASSIVO CIRCULANTE	2.531	2.334
Caixa e Equivalentes de Caixa	9.095	7.901	Obrigações Trab. Previd. e Assist. a Curto Prazo	452	185
Créditos a Curto Prazo	402	580	Empréstimos e Financiamentos a Curto Prazo	499	416
Demais Créditos e Valores de CP	577	854	Fornecedores e Contas a Pagar a Curto Prazo	325	173
Investimentos e Aplicações Temporárias a CP	5	82	Obrigações Fiscais a Curto Prazo	41	48
Estoques	348	276	Transferências Fiscais a Curto Prazo	435	338
Ativo Não Circulante Mantido para Venda	83	84	Provisões a Curto Prazo	120	605
V.P.D. Pagas Antecipadamente	5	3	Demais Obrigações a Curto Prazo	659	569
ATIVO NÃO CIRCULANTE	30.051	27.285	PASSIVO NÃO CIRCULANTE	67.463	14.298
4.2.1 Ativo Realizável a Longo Prazo	4.369	4.661	Obrigações Trab. Previd. e Assist. a Longo Prazo	305	189
Investimentos	12.275	11.068	Empréstimos e Financiamentos de Longo Prazo	6.535	6.466
4.2.2 Imobilizado	13.079	11.309	Obrigações Fiscais a Longo Prazo	244	267
Intangível	327	247	Provisões a Longo Prazo	60.379	7.375
			TOTAL DO PASSIVO	69.994	16.631
			PATRIMÔNIO LÍQUIDO	-	-
			Patrimônio Social/Capital Social	241	241
			Demais Reservas	16	16
			Resultados Acumulados	(29.685)	20.175
			TOTAL DO PATRIMÔNIO LÍQUIDO	(29.428)	20.432
TOTAL DO ATIVO	40.566	37.064	TOTAL DO PASSIVO E DO PATRIMÔNIO LÍQUIDO	40.566	37.064

Fonte: Sistema Integrado de Gestão das Finanças Públicas do Espírito Santo / Sefaz - ES.

Nota: 4.2.1 e 4.2.2 - Linhas do Balanço Patrimonial com ocorrências

4.2.1 Distorção, em valor não estimado, em virtude de registros de créditos a receber que não satisfazem a definição de ativo.

A auditoria identificou que, no exercício findo em 31/12/2022, houve o reconhecimento no ativo de créditos a receber cuja expectativa de geração de benefícios econômicos futuros pode ser considerada nula, tendo em vista a hipótese da prescrição. São registros que se referem à conta Financiamentos Concedidos – Fundap (121110302), que apresenta créditos vencidos há mais de vinte anos, e à conta Dívida Ativa Tributária (121110400), com créditos vencidos entre vinte e quarenta anos, referente a 4.610 Certificados de Dívida Ativa (CDA's).

A auditoria concluiu que os possíveis efeitos da distorção não detectada sobre as demonstrações financeiras podem ser relevantes, mas não generalizados. Ademais, o registro de créditos que não satisfazem a definição de ativo ocasiona o



descumprimento da característica qualitativa da representação fidedigna, com perda de utilidade das informações contábeis para fins de análise, prestação de contas e tomada de decisão.

Concluiu também que, fica comprometida a transparência da gestão tributária uma vez que, na prática observada, há um falso entendimento de que a cobrança efetuada pelo Estado é ineficiente, pois há um percentual elevado (superior a 90%) de “ajuste para perdas” que evidencia a expectativa de perdas em relação aos créditos tributários a receber, inclusive os que são passíveis de serem removidos do balanço.

Esses créditos recebem o mesmo tratamento contábil dos demais créditos vencidos em período mais recente, sem qualquer diferenciação quanto à capacidade de recuperação econômico-financeira, em desacordo com os critérios estabelecidos para o reconhecimento de ativo, dispostos no MCASP 9ª Edição (item 2.1.2, Parte II) e na NBC TSP Estrutura Conceitual (itens 5.6 a 5.13 e 6.10), bem como pelo Decreto Estadual 5.089-R/2022, normativo que estabeleceu os critérios de classificação para o reconhecimento e mensuração dos créditos tributários e não tributários a receber inscritos em dívida ativa, considerando os diferentes potenciais de recuperabilidade.

Para o MCASP, um ativo deve ser reconhecido quando: “satisfizer a definição de ativo e puder ser mensurado de maneira que observe as características qualitativas, levando em consideração as restrições sobre a informação contábil.”

A Estrutura Conceitual da Contabilidade Aplicada ao Setor Público (NBC T SP EC), por sua vez, define o ativo como um recurso controlado no presente pela entidade como resultado de evento passado³⁸. Em se tratando da dívida ativa, a qualificação como um recurso depende da expectativa de geração de benefícios econômicos por meio do recebimento de fluxos de caixa ³⁹. Esta é, portanto, uma condição

³⁸ NBC TSP EC, item 5.6. Ativo é um recurso controlado no presente pela entidade como resultado de evento passado.

³⁹ Recurso é um item com potencial de serviços ou com a capacidade de gerar benefícios econômicos. A forma física não é uma condição necessária para um recurso. O potencial de serviços ou a capacidade de gerar benefícios econômicos podem surgir diretamente do próprio recurso ou dos direitos de sua utilização. Alguns recursos incluem os direitos da entidade a uma série de benefícios, inclusive, por exemplo, o direito a:

[...]

(e) receber fluxos de caixa



determinante para análise do enquadramento dos créditos tributários a receber ora tratados no conceito contábil de ativo.

O manual e a referida norma tratam do *desreconhecimento*, definido como um processo contábil para avaliar se ocorreram mudanças, desde a data do relatório anterior, que justifiquem a remoção de elemento que tenha sido previamente reconhecido nas demonstrações contábeis, bem como remover esse item se tais mudanças ocorrerem.

O manual destaca que o reconhecimento do ativo envolve a avaliação de incerteza relacionada à existência e à mensuração do elemento. Por isso, os ativos oriundos de transações tributárias, enquanto não efetivamente arrecadados, devem ser mensurados pela melhor estimativa de entrada de recursos para a entidade.

O manual destaca ainda que é importante avaliar a incerteza em cada data da demonstração contábil, ou seja, que as estimativas sejam revisadas ao final de cada exercício. E cita como exemplo os créditos tributários a receber cuja expectativa de geração de benefícios econômicos seja considerada remota (baixíssima probabilidade) que devem ser *desreconhecidos* das demonstrações contábeis por não atenderem a definição de ativo. Mas ressalva que os créditos *desreconhecidos* continuam sendo objeto de controle contábil em contas apropriadas (ativos contingentes), assegurando-se a devida transparência.

Diante do exposto, propõe-se:

RECOMENDAR à Sefaz, para que no exercício de sua competência como órgão responsável pela inscrição e controle da dívida ativa (LC 225/2002), e à Procuradoria Geral do Estado - PGE, a quem compete a gerência da dívida ativa (LC 88/1996), que, em conformidade com os preceitos da NBC TSP Estrutura Conceitual (itens 3.10 a 3.16 e 5.6 a 5.13 e 6.10) e do MCASP 9ª edição (itens 2.1.1 e 2.1.2), prossigam na adoção dos procedimentos necessários para o reconhecimento e mensuração, bem como no *desreconhecimento* dos créditos tributários a receber, em especial os inscritos em dívida ativa, considerando os diferentes potenciais de recuperabilidade, a fim de que os registros contábeis desses ativos e o correspondente ajuste para perdas espelhem a real possibilidade de recuperação econômico-financeira.



4.2.2 Ausência de posição patrimonial fidedigna e conciliada com saldos contábeis no Imobilizado.

A auditoria identificou uma divergência de R\$ 476 milhões entre o registro contábil e o controle patrimonial analítico de bens imóveis da Secretaria de Estado da Educação - Sedu, componente significativo do Balanço Geral do Estado. Tal divergência decorre da não implementação plena do Sistema Integrado de Gestão Administrativa do Governo do Estado do Espírito Santo pela Sedu e por várias Unidades Gestoras, o que impossibilita a obtenção de evidência de auditoria apropriada e suficiente sobre a fidedignidade do valor contábil do saldo dos itens do imobilizado, no contexto do Balanço Geral do Estado, exercício findo em 31/12/2022.

O MCASP 9ª ed., Parte II e NBC TSP 07, itens 43 e 44, descrevem que o ativo imobilizado deve ser mensurado, após o reconhecimento inicial, pelo modelo do custo (custo histórico do bem menos qualquer depreciação e perda por redução ao valor recuperável acumuladas) ou pelo modelo da reavaliação (valor justo do ativo na data da reavaliação menos qualquer depreciação e perda por redução ao valor recuperável acumuladas).

Vale destacar que a Instrução Normativa TC 36/2016 estabeleceu para o Estado do Espírito Santo a data-limite de 01.01.2017 para o reconhecimento, mensuração e evidenciação dos bens móveis e imóveis; respectiva depreciação, amortização ou exaustão; reavaliação e redução ao valor recuperável (exceto bens do patrimônio cultural e de infraestrutura).

Diante do exposto, propõe-se:

RECOMENDAR à Sedu, para que constitua grupo de trabalho para elaborar Plano de Ação objetivando implantação e registro dos procedimentos relativos ao reconhecimento e mensuração de bens móveis e imóveis, em conformidade com os preceitos da NBC TSP 07 (item 44), Portaria 548/2015, Plano de Implantação dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais emitido pela STN, Instrução Normativa TC 36/2016 (Anexo Único - item 7), do MCASP 9ª Edição (parte II, item 11); e



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

4.3 Parágrafos de ênfase

4.3.1 Consolidação da Cia. de Transportes Urbanos da Grande Vitória - CETURB

A auditoria chamou atenção para a Nota Explicativa 58 às demonstrações contábeis consolidadas, que destaca o possível enquadramento da CETURB como *empresa estatal dependente*, nos termos do artigo 2º, inciso III, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), tendo em vista apontamentos realizados pela Secont, Sefaz e SEP.

Ressalvou que, para o exercício findo em 31/12/2022, a Sefaz, ainda considerou a controlada CETURB como uma *entidade não dependente*, e optou pela não consolidação da entidade nas demonstrações contábeis consolidadas do Estado do Espírito Santo. No entanto, a opinião da auditoria não está ressalvada em relação a esse assunto, uma vez que a LRF não apresenta detalhamento normativo suficiente em relação aos procedimentos de inclusão no Orçamento Fiscal e no Orçamento de Seguridade Social das empresas estatais não dependentes que passam a ser dependentes, o que acaba por dificultar a própria efetividade da lei.

Nesse sentido, a equipe de auditoria destacou como uma boa prática, o Decreto Federal Nº 10.690, de 29 de abril de 2021, norma da União que regulamenta, basicamente, as regras, os prazos e procedimentos operacionais para possibilitar a transição entre empresas estatais federais dependentes e não dependentes, e ainda dispõe sobre regras para inclusão de empresas estatais não dependentes no Orçamento Fiscal e no Orçamento da Seguridade Social e para inclusão de empresas estatais dependentes no Orçamento de Investimentos.



4.3.2 Resultado patrimonial negativo

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

Esclareceu ainda que tal procedimento resultou do registro da provisão em contrapartida de Variação Patrimonial Diminutiva de R\$ 6 bilhões (contas contábeis 397210200 - Obrigação Atual de Cobertura de Insuficiência Financeira - Fundo em Repartição - Benefícios Concedidos e 397210300 - Obrigação Atual de Cobertura de Insuficiência Financeira - Fundo em Repartição - Benefícios a Conceder) e R\$ 43 bilhões que se referem ao reconhecimento de provisão para cobertura de insuficiência financeira do RPPS e do FPS contra Ajustes de Exercícios Anteriores- Benefícios Concedidos e Benefícios a Conceder.

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

4.4 Opinião sobre o Balanço Geral do Estado

Conforme narrado na subseção 4.1.2 desta instrução, em relação a opinião sobre as demonstrações contábeis consolidadas do Estado do Espírito Santo relativas ao



exercício de 2022, concluiu-se, que exceto pelos efeitos dos assuntos descritos na [subseção 4.1.3](#) “Base para a opinião com ressalva”, não há conhecimento de nenhum fato que leve a acreditar que as demonstrações contábeis consolidadas do Estado do Espírito Santo, exercício findo em 31/12/2022, não foram apresentadas adequadamente, em todos os seus aspectos relevantes, de acordo com a Lei 4.320/1964, Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBC TSP), orientações do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) – 9ª ed. e as Instruções de Procedimentos Contábeis, expedidos pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

Ocorrências que motivaram a opinião com ressalva: a) distorção, em valor não estimado, em virtude de registros de créditos a receber que não satisfazem a definição de ativo; e b) ausência de posição patrimonial fidedigna e conciliada com saldos contábeis para o imobilizado ([subseção 4.2](#)).

Desse modo, para efeito de fundamentação do parecer prévio sobre as contas do chefe do Poder Executivo estadual referentes ao exercício de 2022, propõe-se ao TCEES emitir **opinião com ressalvas** sobre as demonstrações contábeis consolidadas.

5. RESULTADO DA ATUAÇÃO GOVERNAMENTAL

5.1 Políticas públicas de saúde

O art. 25 da Declaração Universal dos direitos humanos, adotada e proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, em 10 de dezembro 1948, dispõe que todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família a saúde e o bem-estar.⁴⁰

A CF/1988, sob inspiração dessa declaração, insculpiu a saúde como direito social (art. 6º, *caput*), como competência federativa comum quanto ao cuidado (art. 23, II), como competência concorrente quanto à sua defesa (art. 24, XII) e como direito integrante à seguridade social (art. 194, *caput*), dispondo, nesse último caso, uma

⁴⁰ Disponível em:

https://www.ohchr.org/sites/default/files/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf. Acessado em: 15 mar. 2023



seção dedicada à sua estruturação (arts. 196 ao 200), onde se encontra, no plano constitucional, o estabelecimento do Sistema Único de Saúde.

Mais tarde, em 2015, todos os países membros das Organização das Nações Unidas estabeleceram uma agenda, por meio do documento “Transformando Nosso Mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável”, composta de 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável - ODS e 169 metas.⁴¹

No âmbito interno nacional, editou-se o Decreto 8.892, de 27 de outubro de 2016 que criou a Comissão Nacional para os objetivos do Desenvolvimento Sustentável. Isso posto, o governo brasileiro disponibiliza os indicadores que estão associados aos referidos objetivos, os quais se incluem indicadores relacionados à saúde e ao bem-estar.⁴²

Partindo para a gestão estadual, importante mencionar que o governador assinou, em 08/11/2022, a Carta de Compromisso para a Adesão ao Pacto Global, no âmbito da Organização das Nações Unidas.⁴³ Ressalta-se que, anteriormente, em março de 2022, o Governo do Estado já lançara o Portal ESG⁴⁴, onde se encontram informações sobre os projetos estratégicos do Governo classificados na Agenda ESG.⁴⁵

Ao integrar o Pacto Global, o Estado do Espírito Santo também assumiu a responsabilidade de contribuir para o alcance dos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.⁴⁶

Ademais, o Governo do Estado possui um planejamento estratégico, definido por um documento denominado Planejamento Estratégico 2019-2022, que se desdobra em áreas estratégicas, onde se inclui a área de Saúde Integral.

⁴¹ SILVA, Luiz Henrique Vieira da. **Aplicação e Impactos dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável em Grandes Empresas Privadas do Setor Industrial no Brasil**. Orientador: Samuel Carvalho de Benedicto. 2021. 157 f. Dissertação (Mestrado em sustentabilidade). Programa de Pós-Graduação em Sustentabilidade, Centro de Economia e Administração, Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Campinas, 2021

⁴² Disponível em: <https://odsbrasil.gov.br/relatorio/sintese>. Acesso em: 15 mar. 2023.

⁴³ Disponível em: <https://www.es.gov.br/Noticia/governador-firma-compromisso-para-adesao-ao-pacto-por-desenvolvimento-sustentavel-da-onu#:~:text=Entre%20as%20metas%20est%C3%A3o%3A%20a,da%20agenda%20ESG%20no%20Estado>. Acesso em: 15 mar. 2023.

⁴⁴ sigla em inglês para ambiental, social e governança.

⁴⁵ Disponível em: <https://portalesg.es.gov.br>. Acesso em: 15 mar. 2023.

⁴⁶ Ibid.



Segundo este documento, a Saúde Integral compõe a Carteira I, monitorada em nível estratégico por meio de gerenciamento intensivo coordenado diretamente pelo Governador. Contudo, o planejamento estratégico não dispõe de detalhamento da fórmula do indicador, bem como não possui metas. Por outro lado, tem-se o Plano Estadual de Saúde - PES, que dispõe de indicadores e metas relacionadas à temática da saúde.

Isso posto, a seguir será apresentado o quadro geral do cumprimento das metas do PES 2020-2023, para o ano de 2022, com ênfase a indicadores mais fortemente associados aos ODS e/ou planejamento estratégico do estado, vigente para o mesmo ano.

Ressalta-se que pode haver diferenças metodológicas entre os indicadores de cada documento orientador (PES 2020-2023, Planejamento Estratégico 2019-2022, e ODS), embora haja algum grau de congruência entre si. Por isso utilizou-se a expressão associação.

Após isso, serão apresentados os resultados das fiscalizações realizadas em 2022, no âmbito da regulação de exames e consultas e do câncer do colo de útero.

5.1.1 cumprimento de metas Plano Estadual de Saúde 2020-2023

O Relatório Anual de Gestão - RAG de 2022⁴⁷, de 8 de março de 2023 e relativo ao PES 2020-2023, apresentou os seguintes resultados:

Tabela 29 - Cumprimento das metas do Plano Estadual de Saúde 2020-2023

Metas do PES 2020-2023	Cumpriu a meta	Não cumpriu a meta	Sem Meta	Total
Quantidade	30	65	3	98

Fonte: Elaboração própria, a partir do Relatório Anual de Gestão do Espírito Santo de 2022.

De um total de 98 metas para 2022 para o PES 2020-2023, 30 foram cumpridas e 65 não cumpridas. Para outros três indicadores não há metas.

⁴⁷ Disponível em:

<https://digisusgmp.saude.gov.br/storage/relatorio/rag/320530/3a208e55a542a9aa95fa1833dcc2202b.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2023.



Considerando apenas os indicadores mais fortemente associados aos ODS e/ou planejamento estratégico do estado, apresenta-se o quadro geral do cumprimento das metas do PES 2020-2023, para o ano de 2022:

Quadro 3 - Quadro do cumprimento de indicadores em saúde presentes no PES 2020-2023, para o ano de 2022

Indicador	interpretação	Meta	Resultado	Interpretação
Taxa de mortalidade infantil	Quanto mais alto, pior	8,97	11,22	Não cumpriu a meta
Óbito materno	Quanto mais alto, pior	22	22	Cumpriu a meta
Mortalidade prematura DCNT	Quanto mais alto, pior	285	237,25	Cumpriu a meta
ICSAB	Quanto mais alto, pior	27,2	27,28	Não cumpriu a meta
Mortalidade por acidentes de transporte terrestre	Quanto mais alto, pior	13,53	17,77	Não cumpriu a meta
Incidência de sífilis congênita	Quanto mais alto, pior	2,3	13,7	Não cumpriu a meta
Homogeneidade vacinal	Quanto mais alto, melhor	100%	0%	Não cumpriu a meta

Fonte: Elaboração própria a partir do Relatório Anual de Gestão de 2022

No que tange aos indicadores cujas metas não foram atendidas, passa-se a tecer algumas considerações.

Conforme consta no RAG 2022, a mortalidade infantil calculada para o Espírito Santo, em 2022, foi de 11,12 para uma meta de 8,97, portanto, não se cumpriu a meta. Ainda segundo o RAG, esse resultado foi maior na Região Central/Norte (12,82), seguida das Regiões Sul (11,55) e metropolitana (10,24). Dessa forma, pode-se concluir que nenhuma região de saúde cumpriu a meta.

No que tange ao indicador “proporção de internações clínicas por condições sensíveis à atenção Básica – ICSAB”, fortemente associado ao indicador estratégico “número de internações clínicas por condições sensíveis à atenção primária” contido no Planejamento Estratégico 2019-2022, conforme consta no RAG 2022, essa proporção calculada para o Espírito Santo, em 2022, foi de 27,20 para uma meta de 27,28 portanto, não se cumpriu a meta.



Outro indicador é a taxa de mortalidade por acidentes de transporte terrestre, indicador presente no PES 2020-2023 e fortemente associado ao indicador estratégico “taxa de vítimas fatais em acidentes de trânsito por 100 mil” presente no Planejamento Estratégico 2019-2022.

No entanto, no planejamento estratégico estadual, esse indicador se encontra presente na área estratégica “segurança em defesa da vida”, mas ainda na Carteira I, isto é, sob coordenação do governador. Trata-se, portanto, de um indicador transversal, pois para a sua melhoria necessita-se de ações atinentes à diversos setores. Conforme consta no RAG 2022, essa proporção calculada para o Espírito Santo, em 2022, foi de 17,77 para uma meta 13,53, portanto, não se cumpriu a meta.

Em relação ao indicador “taxa de incidência de sífilis congênita”, presente no PES 2020-2023 e associado ao planejamento estratégico 2020-2023, enquanto a meta para 2022, foi de 2,3 casos para 1.000 nascidos vivos, a taxa encontrada foi de 13,7, portanto, não se cumpriu a meta. Segundo o RAG, esse resultado aponta para a necessidade de fortalecer a vigilância epidemiologia, de aprimorar a assistência e principalmente a atuação dos serviços da atenção primária e a atenção materno infantil estadual.

Por fim, no PES 2020-2023, consta o indicador percentual de homogeneidade na cobertura vacinal de menores de 2 anos de idade, fortemente associado ao indicador estratégico, contido no Planejamento Estratégico 2019-2022, denominado “cobertura vacinal de menores de 1 ano”. Para esse indicador, no âmbito do PES 2020-2023, consta a meta para 2022, de 100%, contudo, o percentual alcançado foi de 0%, portanto, não se cumpriu a meta.

Segundo o RAG, um dos fatores que dificultaram o resultado no âmbito federal foram a oferta de frascos multidoses com tempo de validade curto; fragilidade no sistema de informação oficial do Ministério da Saúde e situações de desabastecimento de alguns imunobiológicos.

No âmbito estadual, segundo o RAG, os fatores que influenciaram o resultado: insuficiência da capacidade de armazenamento e conservação dos imunobiológicos na Rede de Frio Estadual; falta de interoperabilidade entre os sistemas de informação do Estado e do Ministério da Saúde; centralização e estrutura precária do Centro de



Referência para Imunobiológicos Especiais; falta de rede de atendimento e elucidação dos casos de eventos adversos pós-vacinação; pouca divulgação dos boletins epidemiológicos sobre o crescimento ou risco de doenças imunopreveníveis à população, para melhor compreensão da importância da imunização.

Em continuação, o RAG informa que foram identificadas dificuldades inerentes as três esferas de governo: crescimento do movimento antivacina e difusão das *fake news*; comunicação insuficiente à população sobre a importância e segurança das vacinas; falta de legislação para tornar gratificação de profissionais da sala de vacina em recurso legal na folha de pagamento.

5.2 Políticas públicas de educação

A educação universal de qualidade é um direito social previsto no art. 6º da CF/1988, sendo de competência concorrente das três esferas federativas.

Esse direito também está presente nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, em seu objetivo 4 – Educação de Qualidade, que dispõe até 2023 “assegurar a **educação inclusiva e equitativa e de qualidade**, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida **para todos**”. (grifamos)

O direito à educação de qualidade não se limita à vida escolar, conforme o art. 205 da CF, trata-se de um direito social voltado ao desenvolvimento da pessoa humana. Objetiva-se o desenvolvimento das potencialidades, habilidades, comportamentos e conhecimentos do ser humano. Trata-se da formação do indivíduo como cidadão.

A garantia pelo Poder Público da Educação traz, no entanto, grandes desafios, quantitativos e qualitativos para as três esferas federativas. Quantitativos, em relação ao aumento da oferta correspondente à demanda efetiva e potencial, especialmente nas etapas de ensino ainda sem suficiente cobertura. Qualitativos, em relação às garantias de acesso à alfabetização na idade certa, permanência e sucesso escolar com efetiva aprendizagem, eliminação da distorção idade-série, bem como evitar a retenção desnecessária, a evasão e o abandono escolar. Tudo isso para que os resultados das políticas públicas de educação possam efetivamente alcançar a qualidade social desejada.



Nesses termos, o presente tem a intenção de evidenciar alguns dos resultados da educação na rede estadual de ensino público do Estado do Espírito Santo até o exercício de 2022.

5.2.1 Cenário Educacional

A rede estadual de ensino público do **Espírito Santo** possuía, em 2022, **80** escolas rurais e **333** escolas urbanas, totalizando **413** escolas.

No tocante às matrículas, havia **9.036** matrículas rurais e **193.448** urbanas, representando um quantitativo total de **202.484** matrículas na Educação Básica. Dando luz à **Educação Especial**, do total de matrículas da rede Estadual, **10.422** são de alunos desta modalidade.

Em relação à qualidade do ensino ofertado, e com base no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – Ideb, observa-se que, para o 5º ano fundamental, a **rede estadual do Espírito Santo** apresentou ligeira queda em 2021, invertendo o movimento ascendente que vinha ocorrendo desde 2015. Ainda assim, o Estado se



manteve acima da meta e da média nacional, conforme demonstrado no gráfico a seguir:

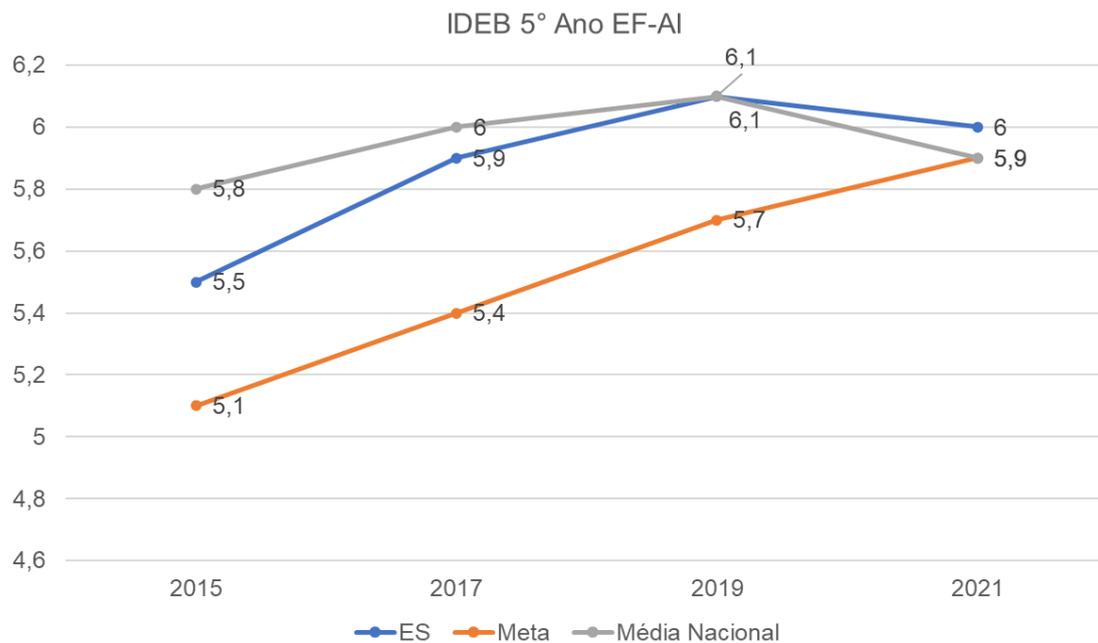


Gráfico 41: Desenvolvimento histórico do Ideb para o 5º ano do ensino fundamental

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Ideb, conforme divulgado pelo INEP.

Já em relação ao 9º ano do Ensino Fundamental, a nota do Ideb em 2021 se manteve no mesmo patamar de 2019, abaixo da média nacional e bem abaixo da meta.



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

Núcleo de Controle Externo de Consolidação das Contas de Governo - NCCONTAS

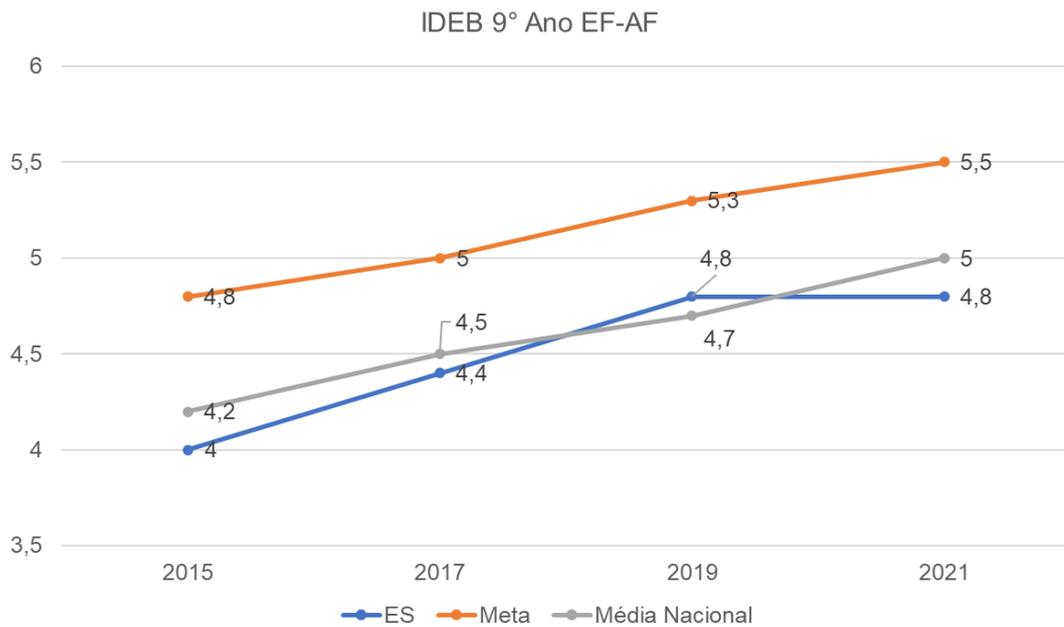


Gráfico 42: Desenvolvimento histórico do Ideb para o 9º ano do ensino fundamental

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Ideb, conforme divulgado pelo INEP.

No Ensino Médio o movimento em 2021 foi semelhante ao dos anos iniciais do ensino fundamental, invertendo a tendência de ascensão que vinha ocorrendo desde 2015. Nessa etapa o Estado ficou acima da média nacional, mas ainda abaixo da meta fixada pelo INEP.

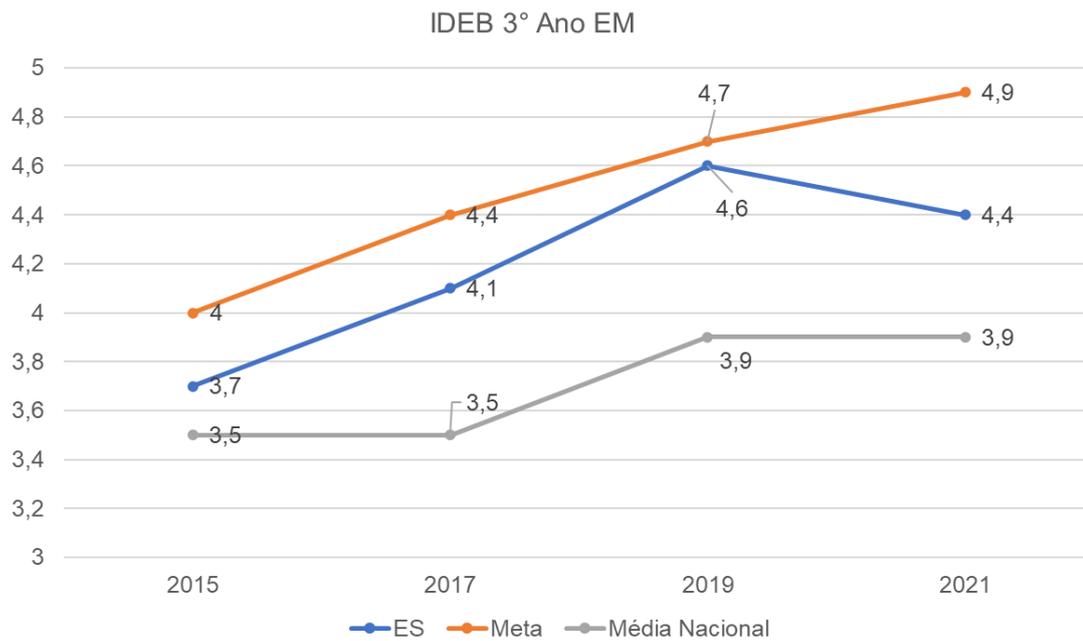


Gráfico 43: Desenvolvimento histórico do Ideb para o ensino médio

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Ideb, conforme divulgados pelo INEP.

Salienta-se que o Ideb é o principal indicador da qualidade da educação básica no Brasil. Para fazer essa medição o Ideb utiliza uma escala que vai de 0 a 10 e é aplicado a cada dois anos, sempre nos anos ímpares. A queda nas notas (ou no caso dos Anos Finais do Ensino Fundamental, o não crescimento) pode ser atribuída à perda de aprendizagem ocorrida durante a suspensão das atividades presenciais em função da crise de saúde pública causada pela pandemia do Sars-CoV-2.

No entanto, cabe ressaltar que, **apesar da queda ser esperada, esta foi mais acentuada na Rede Estadual Pública de Ensino do Espírito Santo quando comparada à média nacional.** Tal diferença pode ser relacionada a uma possível insuficiência de alcance dos alunos ou à inefetividade das atividades remotas de aprendizado durante a suspensão presencial.

Outro importante diagnóstico da educação básica brasileira e de fatores que podem interferir no desempenho do estudante é o Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb). O resultado dessa avaliação é apresentado pelo percentual de alunos que obtiveram aprendizado insuficiente, básico, proficiente ou avançado. Considera-se



como aprendizado adequado os alunos que se enquadram em “Proficiente” ou em “Avançado” e adquiriram os conhecimentos tidos como “suficientes” para aprovação.

A perda da aprendizagem observada nas notas do Ideb também é evidenciada no Saeb. Dentro desse contexto, a rede estadual do Espírito Santo apresentou em 2021 ligeira queda no nível de proficiência em português e em matemática para os alunos do 5º Ano do Ensino Fundamental. Apesar da queda, o Estado ficou acima da média nacional nas duas disciplinas:

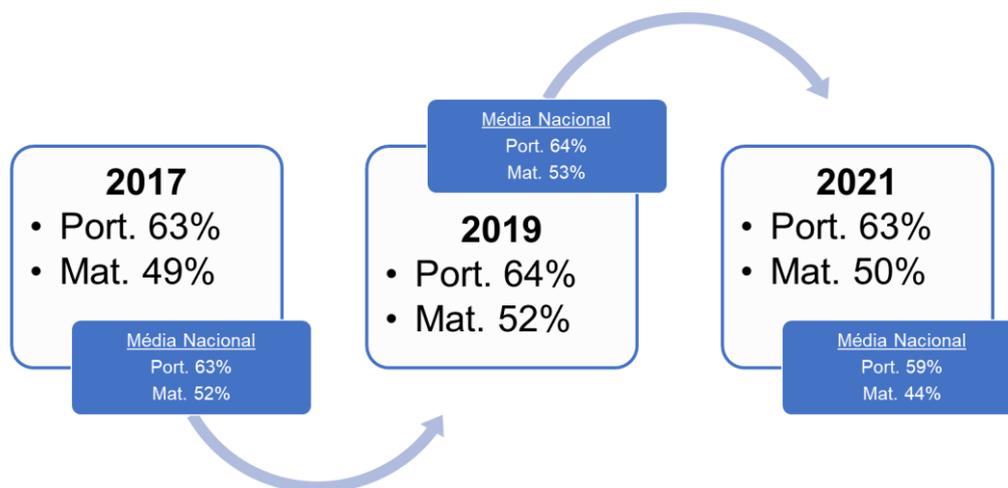


Figura 5: Nível de Proficiência no Saeb para o 5º ano do Ensino Fundamental em português e em matemática

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Saeb, conforme divulgado pelo INEP.

Em relação aos alunos do 9º Ano do Ensino Fundamental, o nível de proficiência também apresentou trajetória de queda em 2021, ficando no mesmo patamar da média nacional em português e dois pontos percentuais acima da média nacional em matemática:

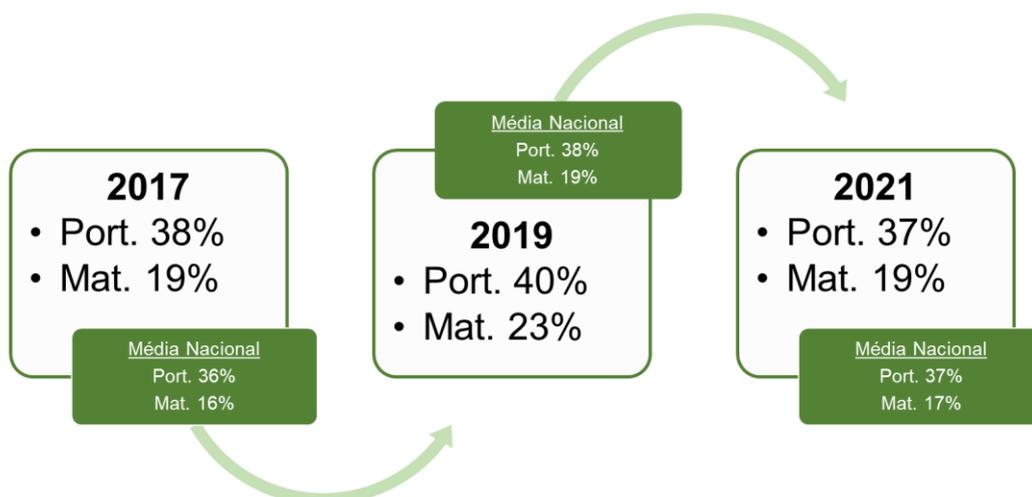


Figura 6: Nível de Proficiência no Saeb para o 9º ano do Ensino Fundamental em português e em matemática

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Saeb, conforme divulgado pelo INEP.

O mesmo movimento ocorreu no Ensino Médio. Porém, nessa etapa, o Estado se manteve acima da média nacional em ambas as disciplinas.

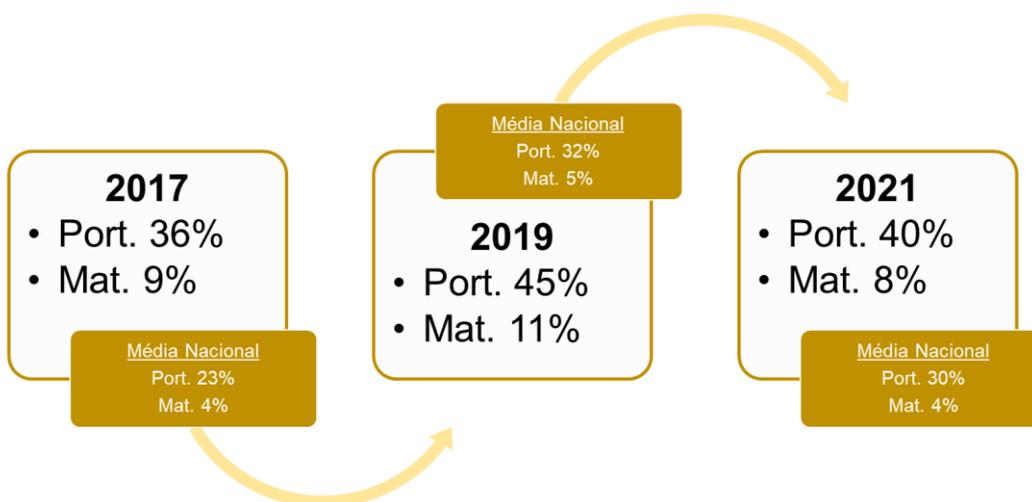


Figura 7: Nível de Proficiência no Saeb para o Ensino Médio em português e em matemática

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Saeb, conforme divulgado pelo INEP.



Outro importante aspecto a ser destacado diz respeito ao abandono escolar, quando um aluno deixa de frequentar a escola durante o ano letivo.⁴⁸

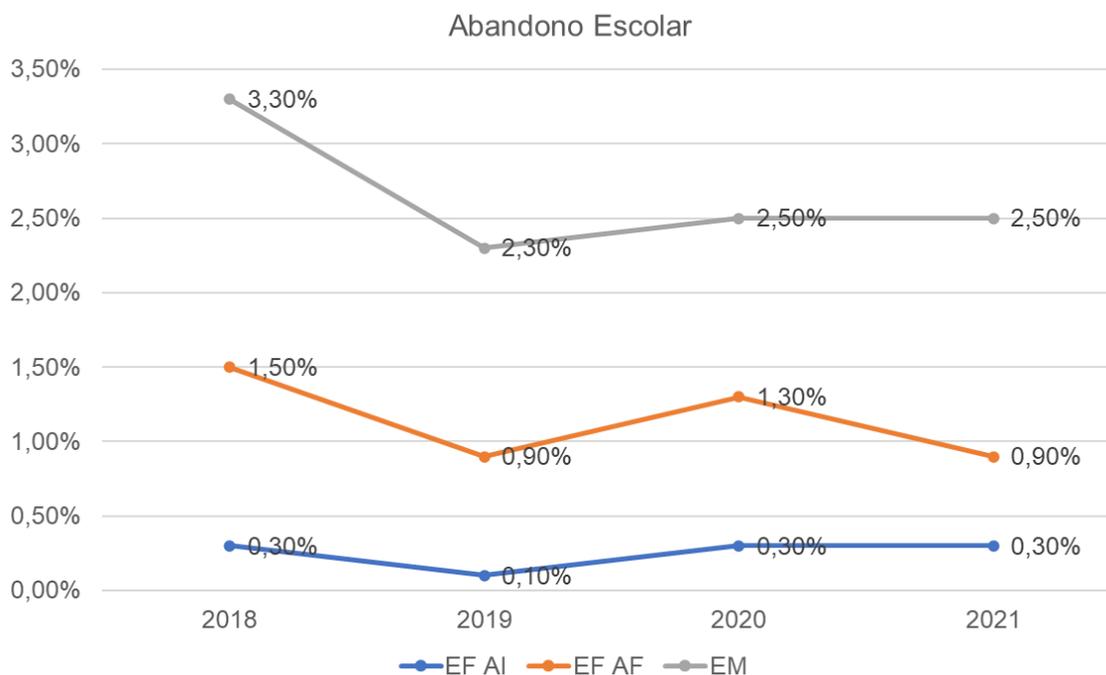


Gráfico 44: Desenvolvimento histórico da taxa de abandono

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do INEP

Apesar da queda nos resultados de aprendizagem registrados pela Rede Estadual de Ensino, os resultados do abandono escolar demonstraram melhoras nos anos finais do ensino fundamental, com queda do percentual de alunos nessa situação na comparação entre 2020 e 2021. O mesmo não ocorreu para os anos iniciais do ensino fundamental e para o ensino médio, que se mantiveram no mesmo patamar de 2020.

Ao cenário destaca-se a situação de paralisação das atividades presenciais, que, nacionalmente, elevou os indicadores de abandono escolar. As taxas de abandono do Estado, inferiores à média nacional (0,7% EF AI, 1,8% EF AF e 5% EM), apontam para um possível sucesso das políticas de Busca Ativa Escolar durante a pandemia do Sars-CoV-2.

⁴⁸ Até a data de fechamento do presente relatório, 02 de maio de 2023, ainda não havia sido divulgado pelo INEP os dados das Taxas de Rendimento do Censo Escolar de 2022.



5.2.2 Valorização do profissional do magistério

Para uma educação inclusiva de qualidade, vários são os fatores que atuam para o atingimento do resultado desejado, estudantes e alunos graduados com bons resultados de aprendizagem, conforme modelo conceitual da OCDE.

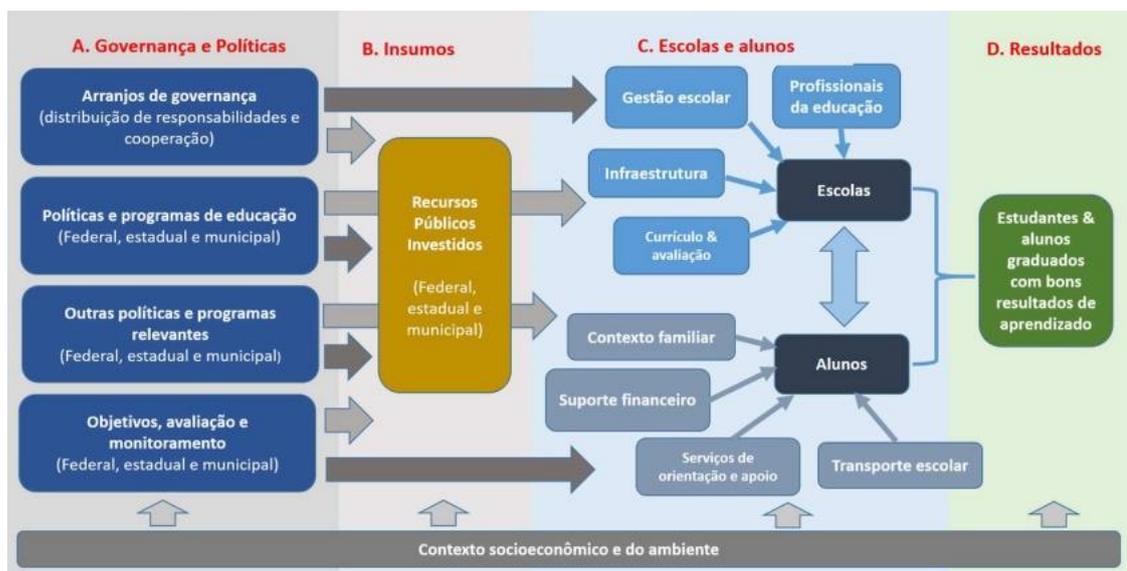


Figura 8: Modelo conceitual OCDE

Fonte: Direção de Educação e Competência da OCDE

As diferentes variáveis possuem diferentes impactos no sucesso da política pública. No entanto, uma dessas variáveis se destaca como sendo a de maior relevância para a aprendizagem dos alunos. Segundo Eric Hanushek⁴⁹, pelo menos 50% do desempenho do aluno depende da qualidade dos professores.

Assim, reconhecendo a importância do profissional do magistério para a qualidade da educação, essa variável foi escolhida para levantar como está sua valorização na Rede de Ensino Estadual.

A valorização da profissão contém a questão salarial, porém ela é mais ampla. Contempla a formação inicial que, além dos currículos dos cursos superiores, inclui a

⁴⁹ HANUSHEK, Eric. Assessing the effects of school resources on student performance: na update. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, [S.l.], v. 19, n. 2, p.141-164, Summer 1997a. Disponível em: <[http://hanushek.stanford.edu/sites/default/files/publications/Hanushek%201997%20EduEvaPolAna%2019\(2\).pdf](http://hanushek.stanford.edu/sites/default/files/publications/Hanushek%201997%20EduEvaPolAna%2019(2).pdf)>. Acesso em: 28 mar. 2023.



modalidade de formação. O art. 62, § 3º da Lei nº 9.394/1996 escolheu a modalidade presencial como preferência para os professores, se fundamentando na necessidade de uma formação prática. A formação Educação à Distância – EAD de professores, geralmente, carece desse viés prático.

Cabe ressaltar, contudo, a importância da formação na modalidade EAD, sendo essencial para a implementação e manutenção dos cursos para as pessoas que não teriam a oportunidade de realizar uma graduação presencial. Diante dessa realidade, aumenta-se a importância de treinamentos voltados para a prática docente mesmo após o ingresso do professor na rede, como cursos de formação, formações continuadas e de capacitações.

Quanto a esta temática da formação inicial, **não há** na Rede Estadual **informações sobre o quantitativo de professores de sua rede que possuem formação inicial na modalidade EAD.**

Outro ponto importante para a valorização da carreira do magistério é a formação continuada de seus profissionais. No Espírito Santo, a Rede Estadual **realiza cursos de formação continuada periódicos e fornece apoio, por meio do atendimento pedagógico** nas escolas, conforme critérios estabelecidos na Portaria Sedu nº 127-E/2022.

Quanto à composição dos profissionais da carreira, conforme informado pela Rede Estadual por meio do CidadES Folha, segue os quantitativos e os tipos de vínculos:

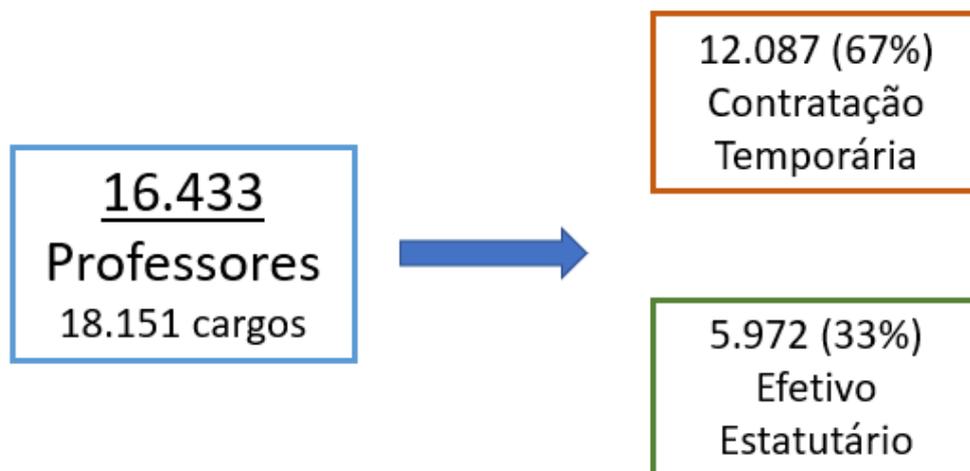


Figura 9: Composição dos Profissionais do Magistério na Rede

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Painel de Controle do TCEES (acumulado de dez. 2022)

A composição do quadro de profissionais do magistério da Rede Estadual de Ensino **tem como regra o vínculo por meio de contratação temporária, em detrimento do vínculo efetivo**. Deve-se reconhecer a importância da contratação de professores por meio de vínculos temporários, conforme Relatório de Auditoria 23/2019 (proc. TC 5.960/2018-5), no entanto, esse tipo de vínculo deveria ser a exceção.

Além da previsão na Lei Estadual nº 10.382/2015 (Plano Estadual de Educação), estratégia 18.1, o professor efetivo, pelo caráter da continuidade de seu vínculo, vivencia o cotidiano da rede de ensino a que pertence e da instituição, além disso, permite ao profissional se qualificar e se dedicar a projetos sem a preocupação com a descontinuidade. Para o gestor, essa continuidade do vínculo representa a permanência em sua rede de ensino de investimentos em relação aos seus professores, por meio de ações para sua qualificação e valorização.

Quanto ao grau de instrução dos professores da rede, a maioria possui ensino superior, conforme gráfico que segue:



Grau de Instrução

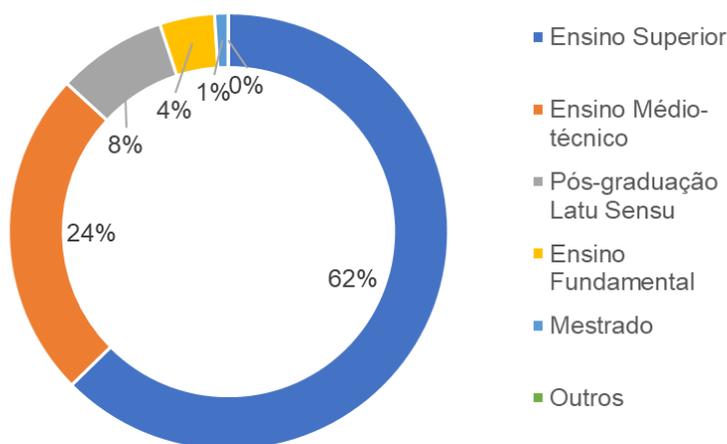


Gráfico 45: Grau de instrução dos profissionais do magistério da rede estadual de ensino no Espírito Santo

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do painel de controle do TCEES (acumulado de dez. 2022)

No tocante aos Planos de Carreira e Remuneração do Magistério foram uma obrigação prevista na Lei do Piso Nacional dos Professores (Lei nº 11.738/2008) e com suas diretrizes fixadas no Plano Nacional de Educação (Lei nº 13.005/2014), além de ser um compromisso dos entes federados com a remuneração dos profissionais do magistério, eles organizam a vida funcional da categoria, promovendo a qualidade da educação e atraindo para a carreira bons professores.

Assim, tão importante quanto o respeito ao piso salarial nacional dos professores da educação básica, fixado em R\$ 2.403,52 para 2022 (considerando a carga-horária semanal de 25h), é a projeção de uma carreira atrativa, com capacidade de oferecer desenvolvimento constante aos profissionais e claras possibilidades de crescimento na carreira.

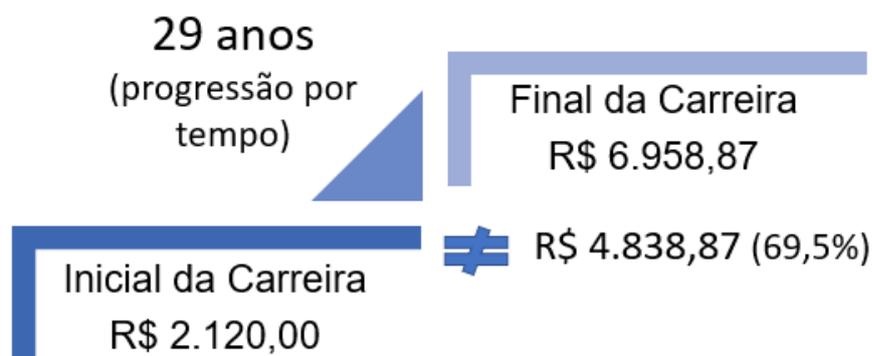


Figura 10: Progressão na carreira e vencimentos

Fonte: Tabela de subsídios do magistério, conforme a Lei Complementar nº 982, de 27 de outubro de 2021

Conforme a tabela de subsídios do magistério da rede estadual de ensino do Espírito Santo, **o profissional no início da carreira possui remuneração abaixo do piso salarial nacional dos professores**. A progressão do salário do início ao final da carreira é de 69,5% e o tempo para progressão exclusivamente por tempo de serviço ao final da carreira é de 29 anos.

Considera-se que baixas variações salariais representariam um achatamento da carreira e representaria uma menor atratividade para os profissionais. Quanto ao tempo para progressão, períodos excessivamente curtos para atingir o final da carreira desestimulam a busca por outras formas de progressão, como por cursos e especializações.

Por fim, a avaliação de desempenho trata de ferramenta de gestão de pessoas cujo objetivo é o aprimoramento profissional. No caso dos docentes a ferramenta se faz ainda mais importante pois o aprimoramento profissional do docente tem impacto direto na qualidade do ensino e, por consequência, nos resultados educacionais. A avaliação de desempenho dos docentes possibilita identificar deficiências e potencialidades dos profissionais, configurando-se em importante ferramenta para a gestão da educação. Na Rede Estadual de Ensino do Espírito Santo, a temática está



prevista nos Decretos nº 4.215-R/2018 e 4.730-R/2020 para os profissionais efetivos e na Portaria Sedu nº059-R/2018 para os profissionais com vínculo temporário.

Assim, conclui-se que, ainda que parte das variáveis da aprendizagem, principalmente aquelas sociais e de segurança, não estejam sob o controle dos profissionais da educação, a atuação dos professores possui papel imprescindível para o sucesso escolar.

A valorização dos profissionais da educação é de tal importância para os resultados educacionais que passou a ser matéria legal contida na LDB (Lei nº 9.394/1996), em que foram dispostos fatores de valorização profissional que devem ser assegurados, tais como: carreira profissional; formação continuada; piso salarial; condições de trabalho adequadas; dentre outros.

Da breve análise apresentada, depreende-se que a valorização dos profissionais da educação, embora se trate de matéria legal, tendo em vista a importância destes profissionais para a sociedade, ainda carece de maior atenção por parte dos gestores da educação.

5.2.3 Considerações finais sobre políticas públicas de educação

Os dados apresentados para a rede pública de ensino do Estado do Espírito Santo demonstram uma **queda na aprendizagem dos alunos** de todas as etapas da Educação Básica, apontando para a necessidade de ações de recuperação de aprendizagem.

O abandono escolar, apesar do contexto de paralisação das atividades presenciais nas escolas, apresentou **redução no percentual de alunos que abandonaram as escolas**.

Quanto à valorização dos profissionais do magistério, apontou-se a **ausência de informações sobre o quantitativo de professores da rede estadual que possuem formação inicial na modalidade EAD**.

Quanto à **formação continuada**, a Sedu realiza **cursos periódicos** e fornece **apoio, por meio de atendimento pedagógico nas escolas**, com portaria específica regulando o tema.



A composição do quadro de profissionais do magistério da Rede Estadual de Ensino **tem como regra o vínculo por meio de contratação temporária, em detrimento do vínculo efetivo**, sendo a contratação temporária referente a 67% dos professores da rede estadual.

Em relação à remuneração, conforme a tabela de subsídios do magistério da rede estadual de ensino do Espírito Santo, **o profissional no início da carreira possui remuneração abaixo do piso salarial nacional dos professores.**

Assim, no tocante à valorização do magistério, tendo em vista a importância destes profissionais para a sociedade, ainda é necessária maior atenção por parte dos gestores da educação.

Ao analisar os **indicadores educacionais é importante destacar a dificuldade de sua utilização para monitorar suas políticas públicas**, a exemplo do cumprimento das metas dos Planos de Educação, os quais estão em seus últimos anos de vigência e as metas bem distantes de serem cumpridas.

As principais fontes de dados nacionais para a educação são o Censo Escolar anual (coletado no meio do ano e seus dados são divulgados apenas no ano seguinte) e os resultados das provas do Sistema de Avaliação da Educação Básica – Saeb, aplicadas bianualmente nos anos ímpares.⁵⁰

Ou seja, apesar de produzirem informações que permitem observar posições da política pública, a baixa periodicidade dos dados impede seu acompanhamento de forma concomitante com a política, permitindo apenas análises posteriores.

Tomando por exemplo o abandono escolar, o gestor apenas poderá acompanhar o resultado de suas políticas de Busca Ativa Escolar anualmente, no ano seguinte à prestação de informações ao Censo Escolar. Assim, existência de falhas ou a necessidade de ajustes na política apenas serão identificados no ano seguinte, após a ocorrência do abandono. Ou, caso o abandono tenha ocorrido após a realização do Censo Escolar, este apenas será identificado 2 (dois) anos após sua ocorrência.

⁵⁰ A Sedu possui o Programa de Avaliação da Educação Básica do Espírito Santo – PAEBES, avaliação estadual da rede pública que é realizada anualmente. No entanto, até o fechamento do presente relatório, em 02 de maio de 2023, os resultados referentes ao ano de 2022 não haviam sido divulgados.



Neste cenário, é fundamental que os gestores educacionais possuam ferramentas que os permitam planejar, gerir e monitorar as políticas em suas redes, de forma concomitante ou, pelo menos, com maior frequência.

5.3 Políticas de segurança pública

A violência é um problema multifatorial e, por isso, não se combate apenas com a atuação policial, mas requer ações nas áreas da economia, da saúde, da educação, da assistência social, da cultura, da justiça criminal, entre outras. Além disso, destaca-se a importância de uma legislação adequada à realidade social e da atuação eficiente do Poder Judiciário e do Ministério Público.

Por outro lado, a CF/1988 consagrou políticas específicas para a promoção da segurança pública, levadas a cargo, no âmbito dos estados da Federação, especialmente pelas polícias Civil e Militar. Enquanto à Polícia Militar compete o policiamento ostensivo e a preservação da ordem pública, protegendo o cidadão e coibindo os ilícitos penais, à Polícia Civil compete a apuração das infrações penais e as funções de polícia judiciária.

O presente capítulo visa apresentar dados sobre as principais ações orçamentárias executadas pelo Governo do Estado na área de Segurança Pública e sobre a situação das ocorrências de crimes contra a vida e contra o patrimônio no ano de 2022.

5.3.1 Investimentos do Espírito Santo em segurança pública

No ano de 2022, a despesa liquidada na função Segurança Pública pelo Estado do Espírito Santo foi de R\$ 2.037.078.061,24. O valor é superior ao investido em 2020 e 2021, mas **ainda não supera os valores anteriores à pandemia**, sendo, inclusive, inferior à despesa do ano de 2017 ([Gráfico 46](#)).

Aproximadamente metade desse montante foi aplicado na Polícia Militar e cerca de um quarto na Polícia Civil ([Tabela 30](#)).

A **remuneração do pessoal ativo representa 72%** dessa despesa ([Tabela 31](#)). As ações de modernização da segurança pública, incluindo infraestrutura e tecnologia da informação, abarcam 14,9% da despesa.

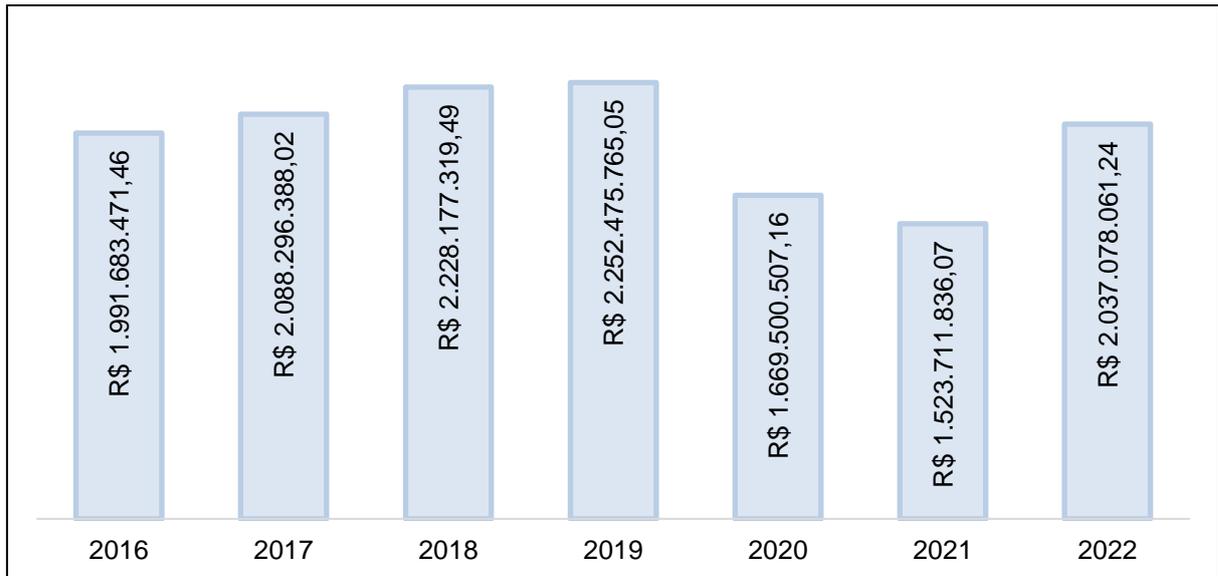


Gráfico 46: Série histórica da despesa liquidada na função segurança pública no Espírito Santo.

Fonte: Elaboração NOPP, a partir de dados do portal Transparência ES.

Tabela 30 - Despesa liquidada em segurança pública por Unidade Gestora, em 2022

Unidade Gestora	Valor Liquidado	
	R\$	%
POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO	1.046.834.585,31	51,4%
POLÍCIA CIVIL DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO	497.197.734,24	24,4%
DEPARTAMENTO ESTADUAL DE TRÂNSITO	246.398.705,86	12,1%
CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO	147.538.373,71	7,2%
SECRETARIA DE ESTADO DA SEGURANÇA PÚBLICA E DEFESA SOCIAL	68.436.158,23	3,4%
Outros (13 itens com menos de 1% de representatividade)	30.672.503,89	1,5%
Total	2.037.078.061,24	100,0%

Fonte: Elaboração NOPP, a partir de dados abertos do portal Transparência ES.

Os valores investidos nas ações de policiamento ostensivo, a cargo da Polícia Militar, e de investigação, sob responsabilidade da Polícia Civil, representam, respectivamente, 2,6% e 1,7% da despesa de segurança pública no Estado do Espírito Santo.


Tabela 31 - Despesa liquidada dos programas e ações da área de segurança pública em 2022

Programa Ação	Valor Liquidado	%
APOIO ADMINISTRATIVO	1.500,00	0,0%
PPA DE RAP - CONCESSÃO DE ABONO A INATIVOS E PENSIONISTAS	1.500,00	0,0%
ENFRENTAMENTO A RISCOS E RESPOSTAS A DESASTRES	162.429.562,30	8,0%
ATENDIMENTO À POPULAÇÃO RESIDENTE EM ÁREAS DE RISCO	8.264.329,77	0,4%
CONSTRUÇÃO, REFORMA E PADRONIZAÇÃO DE UNIDADES DA DEFESA SOCIAL	881.857,52	0,0%
MODERNIZAÇÃO E REAPARELHAMENTO DA DEFESA SOCIAL	2.660.661,68	0,1%
PROTEÇÃO, PREVENÇÃO E CONTROLE DE ACIDENTES E SINISTROS	7.693.943,90	0,4%
REMUNERAÇÃO DE PESSOAL ATIVO E ENCARGOS SOCIAIS	142.928.769,43	7,0%
ESTADO PRESENTE EM DEFESA DA VIDA	1.624.264.434,13	79,7%
ATUAÇÃO INTEGRADA DAS UNIDADES DA SEGURANÇA PÚBLICA E DEFESA SOCIAL	24.255.543,89	1,2%
CONSTRUÇÃO, REFORMA E PADRONIZAÇÃO DE UNIDADES DE SEGURANÇA PÚBLICA	8.961.217,87	0,4%
INVESTIGAÇÃO E POLÍCIA JUDICIÁRIA	35.533.385,82	1,7%
MODERNIZAÇÃO E REAPARELHAMENTO DA DEFESA SOCIAL	54.290,00	0,0%
MODERNIZAÇÃO E REAPARELHAMENTO DA SEGURANÇA PÚBLICA	207.234.185,54	10,2%
POLICIAMENTO OSTENSIVO E PRESERVAÇÃO DA ORDEM PÚBLICA	53.077.857,11	2,6%
REMUNERAÇÃO DE PESSOAL ATIVO E ENCARGOS SOCIAIS	1.289.874.097,18	63,3%
SERVIÇOS MÉDICO-HOSPITALARES E ODONTOLÓGICOS ESPECIALIZADOS COMPLEMENTARES	5.273.856,72	0,3%
FORÇA PELA VIDA	238.039.545,05	11,7%
REALIZ/PATROC/APOIO A EVEN TECNICOS-CULTURAIS	15.112.300,22	0,7%
ADMINISTRAÇÃO DA UNIDADE	52.051.283,50	2,6%
AMPLIAÇÃO DA CARTEIRA DE CRÉDITO DO BANESTES	24.219.638,85	1,2%
CAMPANHAS EDUCATIVAS	1.870.771,28	0,1%
ENGENHARIA DE TRÂNSITO E MOBILIDADE URBANA	5.289.058,73	0,3%
GESTÃO E MODERNIZAÇÃO DA INFRAESTRUTURA E SERVIÇOS DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO DO DETRAN	96.695.028,52	4,7%
PROMOÇÃO DA EDUCAÇÃO E SEGURANÇA NO TRÂNSITO	421.360,68	0,0%
REMUNERAÇÃO DE PESSOAL ATIVO E ENCARGOS SOCIAIS	42.380.103,27	2,1%
GESTÃO DA COMUNICAÇÃO E DA INFORMAÇÃO	870.403,76	0,0%
DIVULGAÇÃO INSTITUCIONAL	870.403,76	0,0%
GESTÃO ESTRATÉGICA DE PESSOAS	1.452.145,73	0,1%
CAPACITAÇÃO E TREINAMENTO DE RECURSOS HUMANOS	838.184,23	0,0%
REALIZAÇÃO DE CONCURSO PÚBLICO	613.961,50	0,0%
INCLUIR	10.020.470,27	0,5%
CARTEIRA DE HABILITAÇÃO - CNH SOCIAL	10.020.470,27	0,5%
Total	2.037.078.061,24	100,0%

Fonte: Elaboração NOPP, a partir de dados abertos do portal Transparência ES.



5.3.2 Plano Estadual de Segurança Pública 20219-2022

O Plano Estadual de Segurança Pública 2019-2022 apresenta quatro desafios, associados a indicadores, conforme [Quadro 4](#). Como se observa, os indicadores de homicídios dolosos apresentaram modesta melhora, enquanto o indicador de crimes contra o patrimônio apresentou piora no período de vigência do plano.

Quadro 4 - Desafios e indicadores do PESP 2019-2022

DESAFIO	INDICADORES	RESULTADO
Reduzir o número de homicídios dolosos	Taxa de homicídios por 100 mil habitantes	O indicador passou de 24,6 em 2019 para 24,0 em 2022.
	Taxa de feminicídios por 100 mil habitantes	O indicador passou de 2,3 em 2019 para 2,2 em 2022.
	Taxa de homicídios dolosos de jovens entre 15 e 29 anos por 100 mil habitantes	O indicador passou de 12,6 em 2019 para 12,5 em 2022.
Reduzir o número de crimes contra o patrimônio	Taxas de crimes contra o patrimônio por 100 mil habitantes	O indicador passou de 1.768,68 em 2018 para 1.968,32 em 2022.
Reduzir o número de vítimas fatais em acidentes de trânsito	Taxa de vítimas fatais em acidentes de trânsito por 100 mil habitantes	
Reduzir o número de desastres e mitigar seus efeitos	Percentual de desalojados	
	Percentual de desabrigados	
	Percentual de vítimas fatais	
	Percentual de número de áreas de risco	

Fonte: Elaboração NOPP, a partir do PESP 2019-2022.

Abaixo, segue maior detalhamento da situação dos crimes contra a pessoa e contra o patrimônio.

5.3.3 Crimes contra a pessoa

Embora os crimes mais praticados no Espírito Santo sejam os crimes contra o patrimônio ([Gráfico 47](#)), os crimes contra a pessoa atentam contra o que de mais precioso o cidadão possui: a sua vida.

Por isso, a **redução das Mortes Violentas Intencionais – MVI** (homicídio, o latrocínio e a lesão corporal seguida de morte) tem sido **prioridade** do Governo do Estado há muitos anos. De forma geral, o Espírito Santo tem apresentado, nos últimos anos, quedas na taxa de MVI por 100 mil habitantes, mas ainda apresenta indicadores



superiores à taxa do Brasil ([Gráfico 47](#)). As duas exceções à queda no indicador são os anos de 2017, resultado da greve da Polícia Militar, e de 2020.

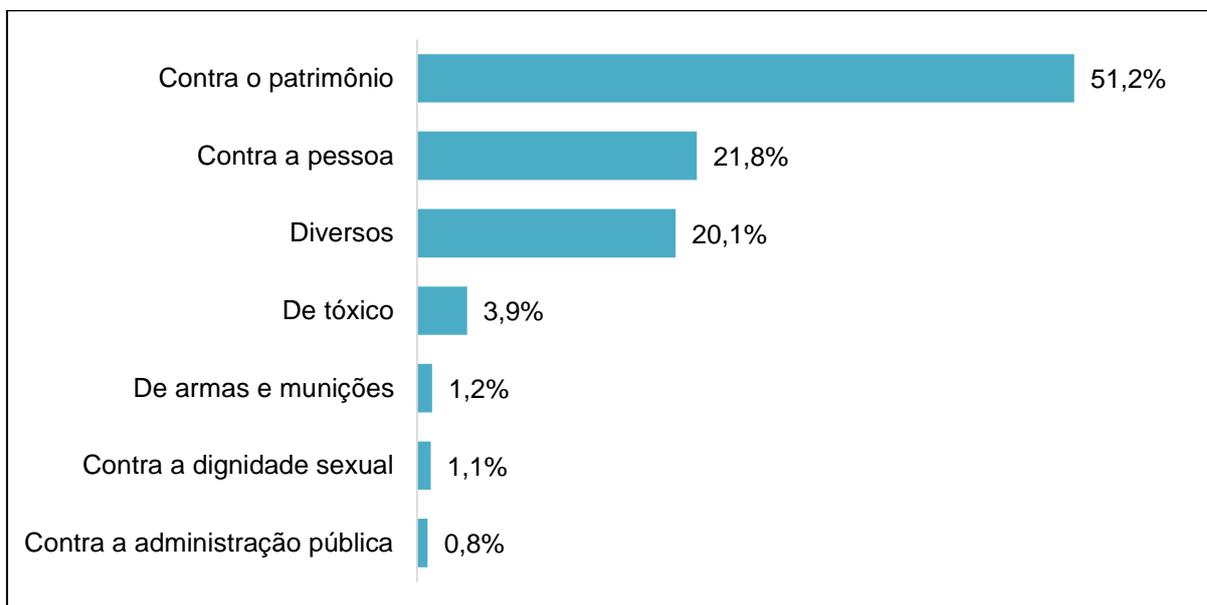


Gráfico 47: Percentual de ocorrências por tipo de crime em 2021.

Fonte: Elaboração NOPP, a partir de dados fornecidos pela Sesp no âmbito da Auditoria Operacional nº 32/2022.

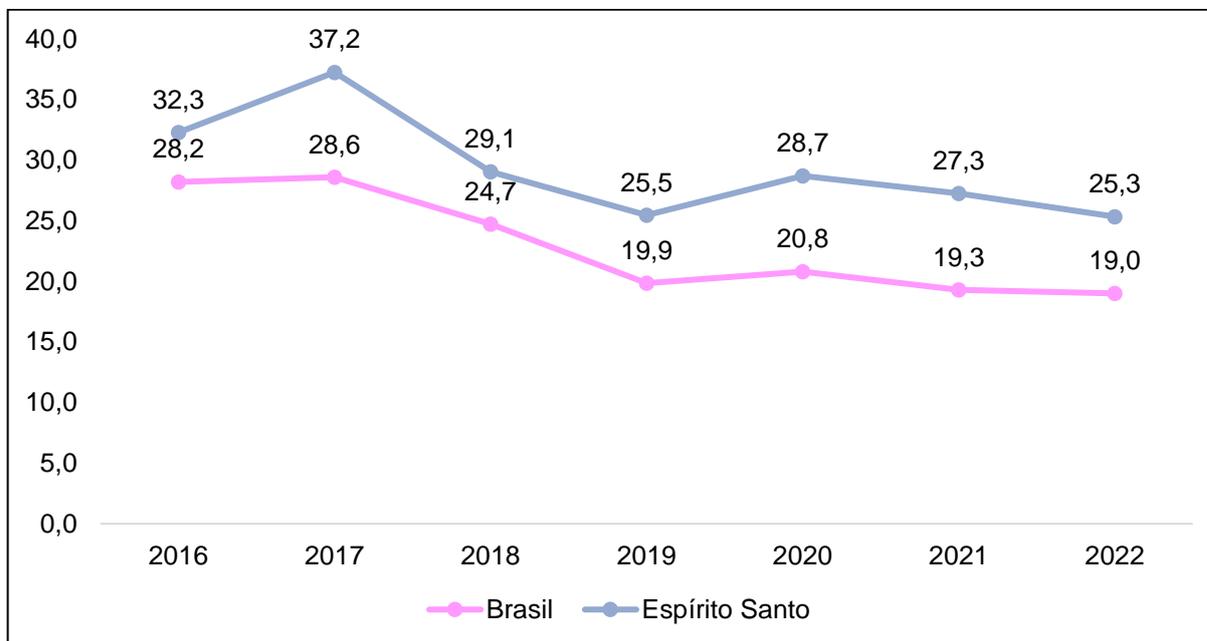


Gráfico 48: Série histórica da taxa anual de Mortes Violentas Intencionais por 100 mil habitantes no Brasil e no Espírito Santo de 2016 a 2022.

Fonte: Elaboração NOPP, a partir de dados do IJSN (Observatório da Segurança Cidadã) e do Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Projeções populacionais do IBGE.



Possivelmente, a pandemia de Covid-19 contribuiu para a alta no número de homicídios em 2020. Nesse período, as forças de segurança precisaram dividir seus esforços no controle de circulação de pessoas devido às restrições sanitárias (isolamento social). Além disso, um menor número de pessoas nas ruas aumenta a possibilidade de cometer um homicídio e não ser investigado.

O Manual do Programa Estado Presente previu, para o ano de 2022, uma taxa de 23 homicídios por 100 mil habitantes. Como se observa, embora tenha havido **redução** de 2021 para 2022, **a meta não foi atingida**. Em 2022, a taxa foi de 24 homicídios por 100 mil habitantes ([Gráfico 49](#)).

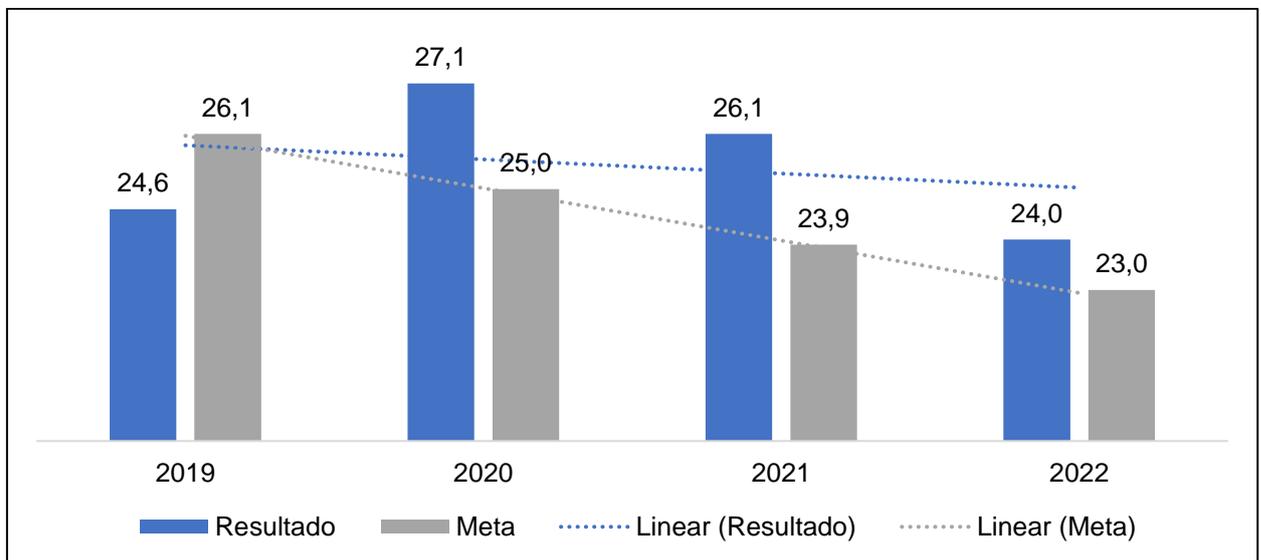


Gráfico 49: Indicador da taxa de homicídios dolosos por 100 mil habitantes do Programa Estado Presente

Fonte: Elaboração NOPP, a partir de dados do IJSN (Observatório da Segurança Cidadã) e projeções populacionais segundo IBGE.

Em relação às vítimas de homicídios, 67% apresentam cor de pele parda e a vitimização desse perfil tem crescido nos últimos anos ([Gráfico 50](#)). Os jovens entre 15 e 29 anos são a maior parte das vítimas (50%), e sua taxa de vitimização tem permanecido praticamente estável ([Gráfico 51](#)). Já a taxa de homicídio de mulheres apresentou ligeira queda no ano de 2022 ([Gráfico 52](#)).

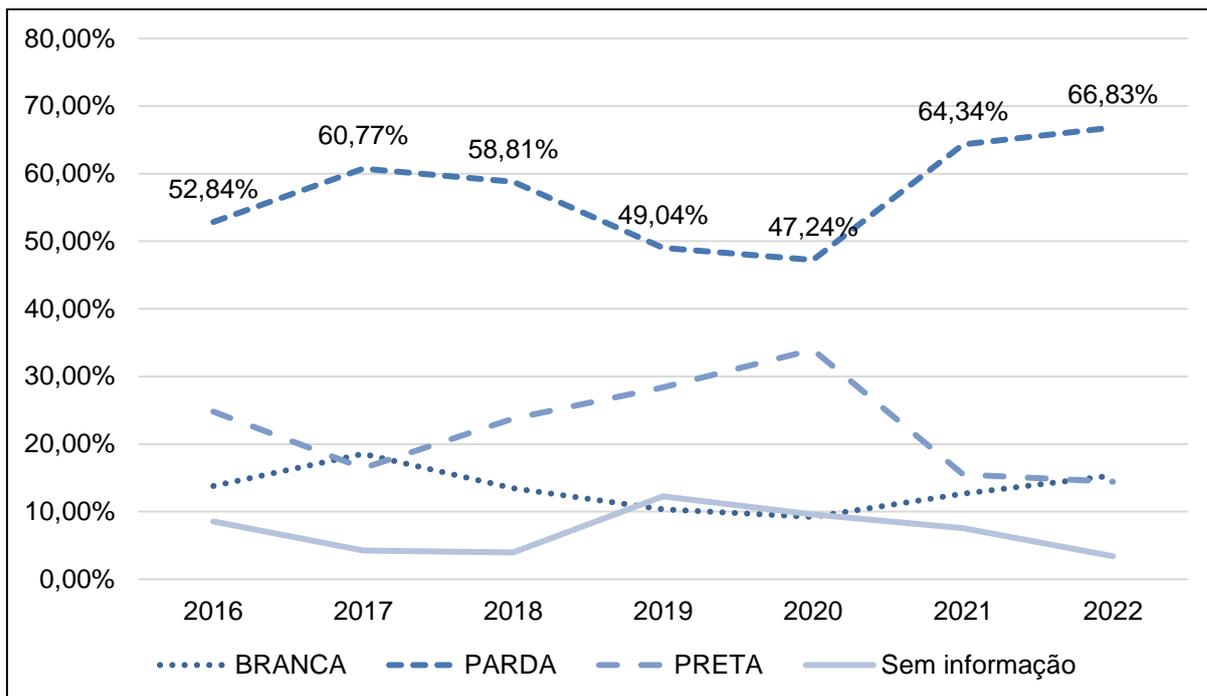


Gráfico 50: Série histórica do percentual de vítimas de homicídios, no Espírito Santo, de 2016 a 2022, por cor da pele.

Fonte: Elaboração NOPP, a partir de dados do IJSN (Observatório da Segurança Cidadã).



Gráfico 51: Série histórica de homicídios dolosos de jovens entre 15 e 29 anos, no Espírito Santo, de 2016 a 2022 (ocorrências totais e casos por 100 mil habitantes).

Fonte: Elaboração NOPP, a partir de dados do IJSN (Observatório da Segurança Cidadã) e projeções populacionais segundo IBGE.



Gráfico 52: Série histórica de homicídios dolosos de mulheres, no Espírito Santo, de 2016 a 2022 (ocorrências totais e casos por 100 mil habitantes).

Fonte: Elaboração NOPP, a partir de dados do IJSN (Observatório da Segurança Cidadã) e projeções populacionais segundo IBGE.

5.3.4 Crimes contra o patrimônio

Segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua - Pnad Contínua, feita no último trimestre de 2021, e divulgada em dezembro de 2022, pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, o percentual de pessoas que se sentem inseguras ou muito inseguras para sair às ruas depois que o sol se põe chega a 51,7%. Os maiores riscos de vitimização percebidos pelos brasileiros são ser assaltado e ter seu carro, moto ou bicicleta roubados/furtados⁵¹.

Os impactos negativos dos Crimes Contra o Patrimônio – CCP no bem-estar dos cidadãos foram destacados pelo Governador do Estado por ocasião da 1ª Oficina de Trabalho sobre Gestão e Políticas Efetivas de Segurança Pública do Brasil, realizada no dia 21/06/2022, em Vitória.

No Espírito Santo, do ponto de vista da evolução, pode-se observar, conforme o [Gráfico 53](#), relativa estabilidade no número de ocorrências registradas de crimes contra o patrimônio entre 2018 e 2021, com significativa queda no ano de 2020 que,

⁵¹ AGÊNCIA BRASIL. **Metade dos brasileiros se sentem inseguros para andar sozinhos à noite.** Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2022-12/metade-dos-brasileiros-se-sentem-inseguros-para-andar-sozinhos-noite>. Acesso em: 12 dez. 2022.



ao que tudo indica, resultante do isolamento social forçado pela pandemia da Covid-19.

Por outro lado, no ano de 2022, já se observa um significativo aumento do número de CCP, em comparação com o mesmo período dos anos anteriores.

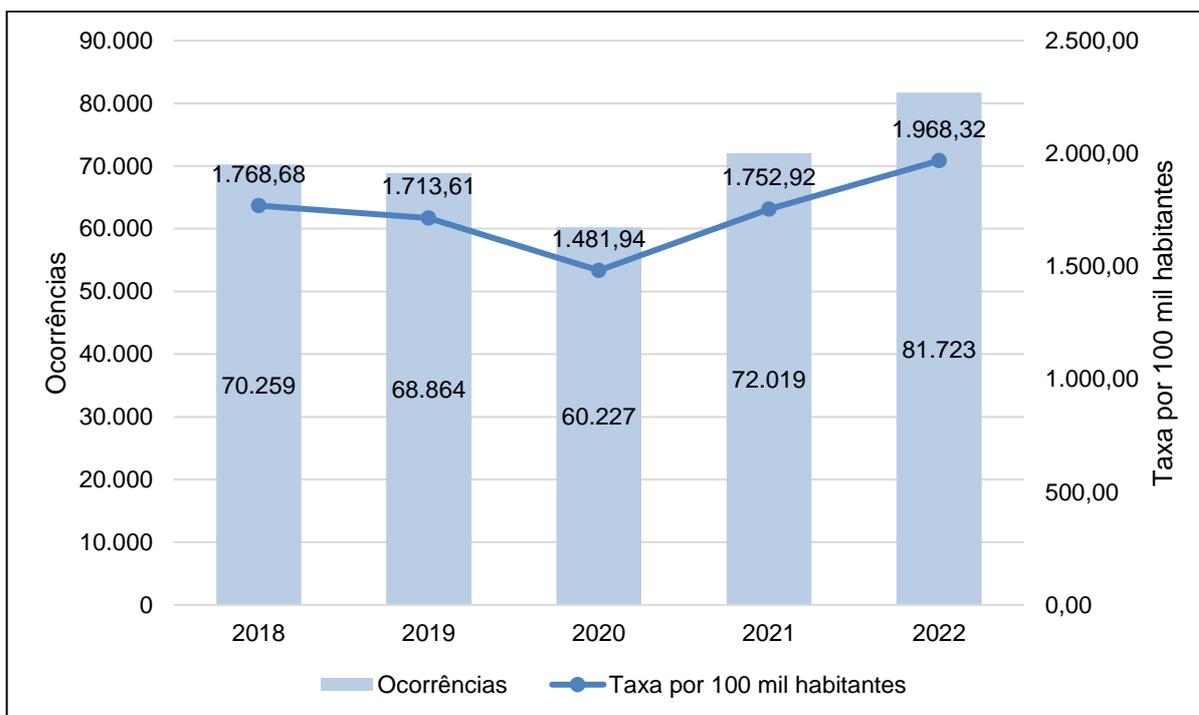


Gráfico 53: Quantidade anual de crimes contra o patrimônio de 2018 a 2022

Fonte: Elaboração NOPP, a partir de dados da Sesp. Projeções populacionais segundo IBGE.

Contudo, segundo indicou a 1ª Pesquisa Nacional de Vitimização, conduzida em 2013 pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (Ministério da Justiça), uma parte dos crimes praticados não é reportado pelas vítimas. No caso dos crimes contra o patrimônio, a depender da natureza da ocorrência, de 10% a 88% das ocorrências não são registradas oficialmente.

Para fins de comparação do Espírito Santo em relação ao restante do Brasil, pode-se tomar como base o número de roubos de celular. Conforme se observa pelo [Gráfico 54](#), o Estado apresenta o dobro da taxa média de ocorrências por 100 mil habitantes do Brasil e cinco vezes a taxa de estados como Rio de Janeiro e Minas Gerais.

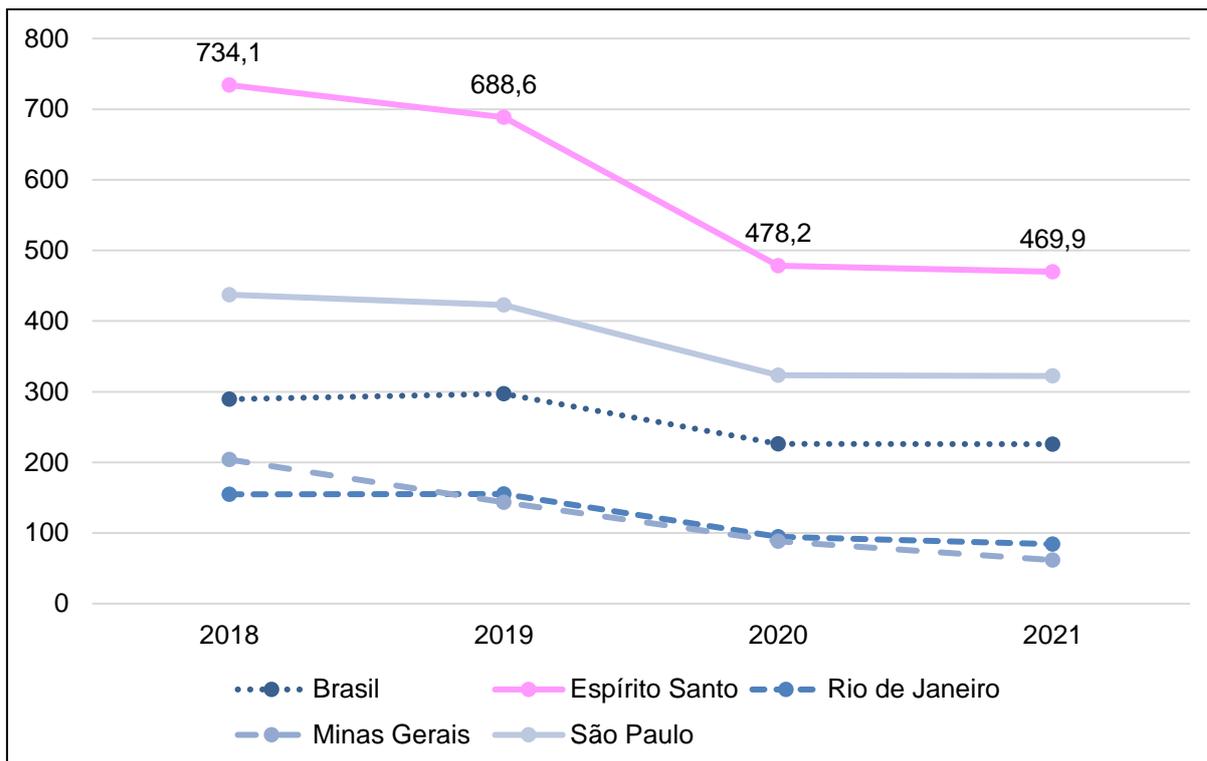


Gráfico 54: Roubo de celulares no Brasil e nos estados da região Sudeste. Taxa por 100 mil habitantes.

Fonte: Elaboração NOPP, a partir de dados do Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2022.

Cada um desses crimes é praticado em diferentes lugares. E o registro do local da ocorrência do crime é importante tanto para fins de promoção de ações preventivas quanto para atuação especializada na investigação.

No Estado do Espírito Santo, para fins de análise histórica da evolução do número de ocorrências por tipo de crime, e de divulgação simplificada de dados para a população, os dados são agrupados pelo tipo e pelo local onde ocorrem com mais frequência. Sua evolução pode ser observada no [Gráfico 55](#).

É notória a diferença atual de volume de ocorrências de crimes do tipo estelionato/fraude e de roubo a pessoa em via pública em relação aos demais. Esses são efetivamente os crimes patrimoniais mais praticados no Espírito Santo atualmente.

Salta aos olhos também o crescimento vertiginoso de crimes de estelionato e fraude. Atualmente, estes crimes, sozinhos, somam mais ocorrências que todos os demais juntos.

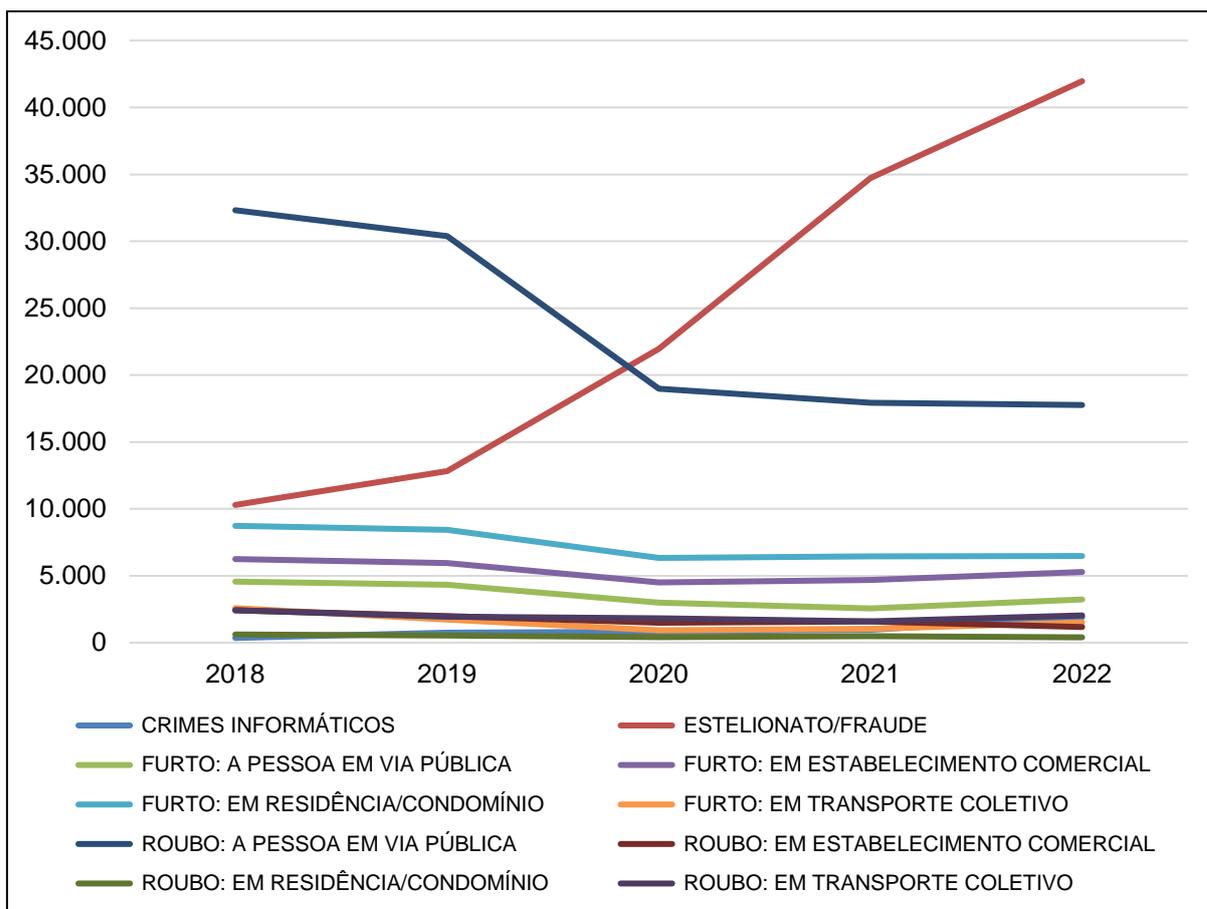


Gráfico 55: Evolução do número de ocorrências de crimes contra o patrimônio por tipo de incidente.

Fonte: Elaboração NOPP, a partir de dados da Sesp.

No ano de 2022, cerca de 40% desses crimes foram praticados pela Internet, 20% em residências, 7% em agências bancárias e 20% em locais não especificados no registro da ocorrência. Os 13% restantes foram praticados em outros locais, tais como comércios, praças públicas e veículos.

5.3.5 Considerações finais sobre as políticas de segurança pública

As informações apresentadas indicam que o Estado tem alcançado resultados positivos na redução de Mortes Violentas Intencionais (homicídio, latrocínio e lesão corporal seguida de morte). As ações focalizadas do Programa Estado Presente têm contribuído para o sucesso da política.

Entretanto, o Espírito Santo precisa buscar uma redução ainda mais robusta, que permita chegar, pelo menos em um primeiro momento, à taxa média do Brasil.



Evidentemente, esse resultado só será alcançado em conjunto com ações intersetoriais, especialmente por meio de políticas de educação, emprego e cultura.

Além disso, preocupa o fato de o investimento em segurança pública ser, atualmente, inferior ao período anterior à pandemia. Sem aumento no orçamento, o percentual de despesa com pessoal pode, com o tempo, estrangular os investimentos em modernização e inteligência.

Mais preocupante é a situação dos crimes contra o patrimônio. O Estado apresenta tendência de aumento, com uma mudança na dinâmica dos crimes, pela migração dos criminosos para o cometimento de estelionatos, especialmente em meio virtual.

Isso reforça ainda mais a necessidade de modernização e capacitação para enfrentar novas realidades e desafios que se apresentam em ritmo cada vez mais acelerado.

Sobre esse tema, o Núcleo de Controle Externo de Avaliação e Monitoramento de Outras Políticas Públicas Sociais – NOPP, do TCEES, realizou em 2022 uma auditoria operacional, tendo como objeto a investigação de crimes contra o patrimônio, a cargo da Polícia Civil. Os principais resultados do trabalho estão registrados na [subseção 6.3.1](#) do presente relatório.

5.4 Políticas públicas de assistência social

A Assistência Social é uma política pública de Estado, que visa garantir direitos sociais mínimos, e tem como objetivos principais: a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; o amparo às crianças e adolescentes carentes; a promoção da integração ao mercado de trabalho; a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso necessitados; e a redução da vulnerabilidade socioeconômica de famílias em situação de pobreza ou extrema pobreza⁵².

⁵² Constituição Federal, art. 203, e Lei Orgânica da Assistência Social (Lei 8.742/1993), art. 1º e 2º.



5.4.1 Investimentos do Espírito Santo em assistência social

No ano de 2022, conforme **Tabela 32**, o investimento total do Estado do Espírito Santo na função Assistência Social foi de R\$ 145.288.356,44 (despesa liquidada). Deste montante, 87% foram executados pelo Fundo Estadual de Assistência Social, 9% pela Secretaria de Estado de Trabalho, Assistência e Desenvolvimento Social – Setades e 4% pelo Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza.

Tabela 32 - Programas e ações da assistência social executados em 2022

Subfunção Programa Ação	Valor Liquidado	%
ADMINISTRAÇÃO GERAL	12.958.616,72	8,92%
APOIO ADMINISTRATIVO	12.958.616,72	8,92%
ADMINISTRAÇÃO DA UNIDADE	2.794.109,39	1,92%
REMUNERAÇÃO DE PESSOAL ATIVO E ENCARGOS SOCIAIS	10.164.507,33	7,00%
ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO	48.067,17	0,03%
INCLUIR	48.067,17	0,03%
IMPLANTAÇÃO E GESTÃO DO SISTEMA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL	31.217,52	0,02%
SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL	16.849,65	0,01%
ASSISTÊNCIA COMUNITÁRIA	132.197.348,93	90,99%
FORTALECIMENTO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	76.298.021,72	52,51%
EDICAO, IMPRESSAO E DISSEMINACAO PUBLICACAO	7.513.424,76	5,17%
AMPLIAÇÃO E ADEQUAÇÃO DA REDE DE EQUIPAMENTOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	8.257.135,11	5,68%
BENEFÍCIOS EVENTUAIS	6.200.000,00	4,27%
FORTALECIMENTO DA REDE SÓCIOASSISTENCIAL DO SUAS	574.998,30	0,40%
PROTEÇÃO SOCIAL	53.752.463,55	37,00%
INCLUIR	55.899.327,21	38,47%
IMPLANT SIST GEOBASES ON LINE	6.781.068,49	4,67%
IMPLEMENTACAO DO OBSERVATORIO DO TRABALHO DA	48.862.145,50	33,63%
PROMOÇÃO DA INCLUSÃO SOCIAL E REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES	256.113,22	0,18%
PPA DE RAP - REDUÇÃO DA POBREZA	0,00	0,00%
PROMOÇÃO DA INCLUSÃO SOCIAL E REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES	0,00	0,00%
DIREITOS INDIVIDUAIS, COLETIVOS E DIFUSOS	84.323,62	0,06%
PROMOÇÃO, DEFESA E ATENDIMENTO DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE	84.323,62	0,06%
IMPLANT PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO GERENCIAL	84.323,62	0,06%
Total	145.288.356,44	100,00%

Fonte: Elaboração NOPP, a partir de dados abertos do portal Transparência ES. Os nomes dos Programas e Ações estão apresentados exatamente como foram disponibilizados pelo Governo do Estado.



As principais formas de aplicação dos recursos do programa de FORTALECIMENTO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL foram o fomento a instituições parceiras, tais como a Associação Pestalozzi e APAE (R\$ 5.265.637,69), o apoio aos municípios na construção e reforma de equipamentos da assistência social, como os CRAS e os CREAS (R\$ 8.257.135,11), o cofinanciamento da concessão de benefícios eventuais em nível municipal (R\$ 6.200.000,00), o cofinanciamento geral da Assistência Social, por meio de transferências para os Fundos Municipais de Assistência Social (R\$ 46.458.942,00) e a colaboração com instituições de acolhimento (R\$ 6.711.753,28).

Já no caso do programa INCLUIR, as principais aplicações de recursos foram os repasses aos municípios para execução do programa Compra Direta de Alimentos – CDA (R\$ 4.742.400,96), o cofinanciamento do serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF (R\$ 1.488.667,53)⁵³, totalizando R\$ 6.231.068,49, e a concessão de benefícios do Bolsa Capixaba (R\$ 48.862.114,52)⁵⁴.

As principais ações por meio das quais o Governo do Estado gere/administra ou executa, diretamente, os recursos aplicados na Assistência Social são: o Bolsa Capixaba e a Compra Direta de Alimentos – CDA.

5.4.1.1 Bolsa Capixaba

O Bolsa Capixaba é uma ação de transferência de renda destinada às famílias em situação de extrema pobreza inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal - CadÚnico e que não sejam beneficiárias do Auxílio Brasil (atual Bolsa Família). Foi criado em 2011, pela Lei Estadual nº 9.753, recentemente alterada pela Lei Estadual nº 11.519, de 27 de dezembro de 2021, e regulamentado pelo Decreto nº 5082, de 08 de fevereiro de 2022.

O valor do benefício a ser concedido pelo Bolsa Capixaba é variável por família, considerando o resultado da diferença entre a linha de extrema pobreza estabelecida

⁵³ Desse valor, R\$ 66.000,00 foram destinados ao município de Mimoso do Sul para aquisições de gêneros alimentícios e produção de refeições, referente ao projeto de Cozinhas Comunitárias.

⁵⁴ Desse valor, cerca de R\$ 570 mil referem-se ao Cartão Reconstrução.



pelos Governos do Estado e a renda mensal familiar *per capita* constante no Cadastro Único, multiplicado pelo número de membros da família.

Ademais, o valor obedecerá aos limites mínimo e máximo para a complementação, de R\$ 50,00 (cinquenta reais) e R\$ 600,00 (seiscentos reais), respectivamente, observando-se as condições presentes no § 3º, do Decreto nº 5082/2022.

A queda observada em agosto possivelmente é decorrente da inclusão de novas famílias no Auxílio Brasil⁵⁵ (Gráfico 56), o que fez com que perdessem a condição de elegibilidade para o Bolsa Capixaba, já que não ser beneficiário do Auxílio Brasil é um dos critérios para o recebimento do Bolsa Capixaba.

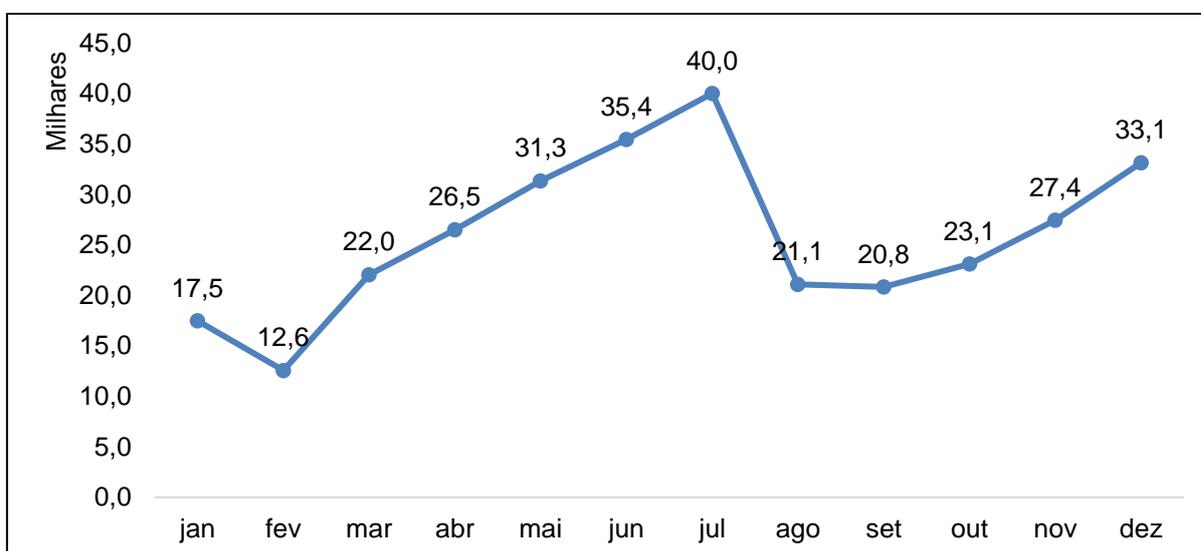


Gráfico 56: Número de famílias atendidas beneficiárias do Bolsa Capixaba por mês em 2022 (milhares).

Fonte: Painel “Bolsa Capixaba” (Setades).

Quanto ao valor médio mensal por família (Gráfico 57), é possível que a queda tenha ocorrido devido ao aumento, no CadÚnico, do número de famílias com uma só pessoa no domicílio, visto que o valor por família é proporcional ao número de integrantes.

⁵⁵ BRASIL. MDS. **Ministério da Cidadania inclui 2,2 milhões de famílias no Auxílio Brasil e programa chega a 20,2 milhões de beneficiários em agosto**. 04 ago. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/auxilio-brasil-inclui-2-2-milhoes-de-familias-chega-a-um-total-de-20-2-milhoes-e-zera-fila>. Acesso em: 05 abr. 2023.

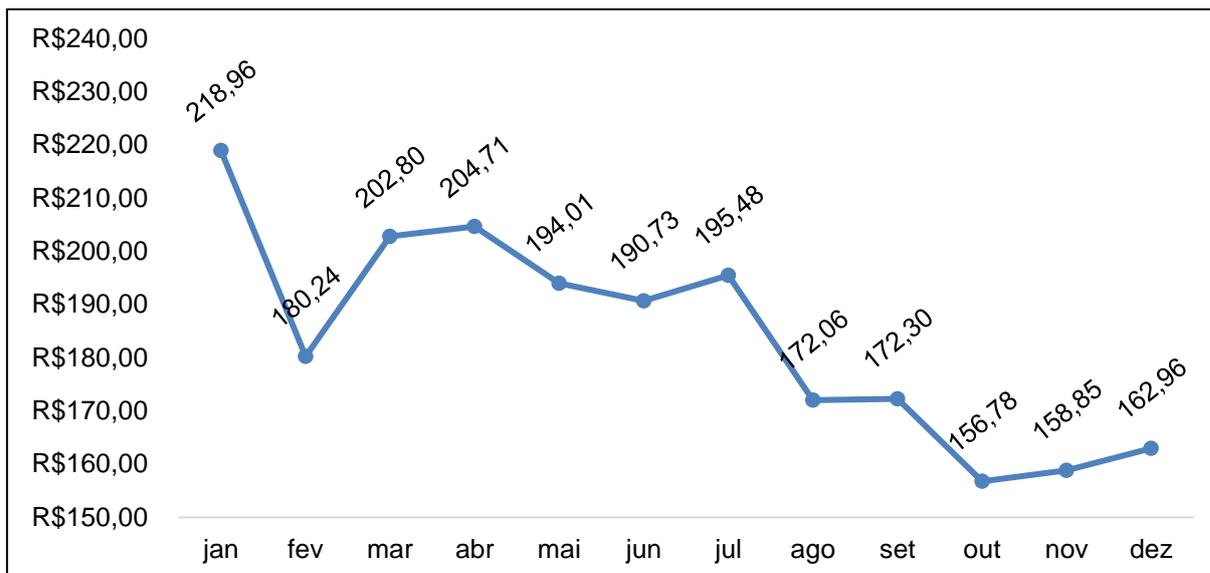


Gráfico 57: Média mensal do valor recebido pelas famílias beneficiárias do Bolsa Capixaba em 2022 (R\$)

Fonte: Painel “Bolsa Capixaba” (Setades).

5.4.1.2 Compra Direta de Alimentos

O programa Compra Direta de Alimentos – CDA consiste na aquisição de gêneros alimentícios de forma direta da agricultura familiar e doação simultânea dos produtos adquiridos à rede socioassistencial municipal.

Existente desde o ano de 2007 como um Projeto de Governo, o CDA assumiu o status de Programa de Estado em 20/12/2021, a partir da publicação da Lei nº 11.505, que criou a “Política Estadual para Compras Institucionais da Agricultura Familiar e Empreendimentos Rurais – PROGRAMA COMPRA DIRETA DE ALIMENTOS”.

O Edital nº 01/2022, publicado em março, previa um valor total de R\$ 6.175.000,00, tendo sido selecionados 25 municípios para participar. São eles: Alfredo Chaves, Alto Rio Novo, Aracruz, Bom Jesus do Norte, Cachoeiro de Itapemirim, Dolores do Rio Preto, Guaçuí, Guarapari, Irupi, Laranja da Terra, Mantenópolis, Mimoso do Sul, Montanha, Mucurici, Muniz Freire, Muqui, Pedro Canário, Pinheiros, Ponto Belo, Presidente Kennedy, Santa Leopoldina, Santa Maria de Jetibá, São José do Calçado, Vila Valério e Vitória.

Segundo informação divulgada no *website* da Setades, atualmente, o número de pequenos produtores rurais atendidos pelo CDA é de 2.228. O valor do benefício



repassado a cada produtor é de R\$ 8.556,00⁵⁶. O número de cestas distribuídas em 2022 não foi divulgado.

5.4.2 Plano Estadual de Assistência Social

Para medição do alcance dos objetivos em um plano de política pública, é preciso que sejam estabelecidos indicadores-chave de progresso, na entrega de produtos e no alcance de resultados, que seja prevista a disponibilidade suficiente de dados confiáveis, bem como que sejam indicados os principais agentes responsáveis pelo fornecimento dos dados (BRASIL, 2014, p. 50).

Tais indicadores devem possuir metas objetivas, baseadas em objetivos precisos e claramente estabelecidos. Segundo as boas práticas de planejamento de uma políticas públicas, para que um objetivo seja considerado claro, ele deve ser: ser: **específico** (expressar claramente o que deve ser alcançado, sem ambiguidades), **mensurável** (expressar em que medida o objetivo deve ser alcançado em certo intervalo de tempo, permitindo avaliação e *feedback*), **apropriado** (estar alinhado com os objetivos gerais ou estratégicos, contribuindo para alcançá-los, isto é, ser relevante para medir os objetivos), **realista** (poder ser alcançado no período previsto a custo razoável e considerando as restrições existentes) e **possuir prazo determinado** (expressar o período esperado para seu alcance) (BRASIL, 2020, p. 52).

O Plano Estadual de Assistência Social – PEAS 2019-2023 previa as seguintes metas para o ano de 2022 (**Quadro 5**).

Quadro 5 - Eixos programáticos, metas e ações do Plano Estadual de Assistência Social 2019-2023.

Eixo Programático	Meta para 2022	Ações
1. Superação da extrema pobreza no ES, transferindo renda às famílias extremamente pobres, elevando-as a um novo patamar de dignidade, por meio do programa do Bolsa Capixaba	Ampliar a cobertura do Bolsa Capixaba buscando atingir 80% das famílias capixabas constantes do CadÚnico com perfil para o projeto	Fomento junto ao Governo do Estado para garantia de orçamento e recursos financeiros no FEAS para financiar o Bolsa Capixaba.
2. Ampliação do cofinanciamento estadual como	Reduzir gradativamente o saldo financeiro acumulado	Capacitação dos municípios de pequeno porte 1 para uso dos

⁵⁶ SETADES. **Programa Compra Direta de Alimentos bate recorde de adesão dos municípios**. 30 jun. 2022. Disponível em: <https://setades.es.gov.br/programa-compra-direta-de-alimentos-cda-setades>. Acesso em: 05 abr. 2023.



condição para fortalecimento do SUAS no ES.	nas contas dos FMAS, provenientes de repasses do FEAS	recursos dos fundos dentro do exercício financeiro no qual foi repassado. Monitoramento da qualidade do gasto municipal com recursos do FEAS para atuar na facilitação da boa execução dos recursos.
3. Aumento da capacidade de gestão da SETADES considerando a importância da coordenação estadual no fortalecimento do SUAS	Ampliar o quadro de servidores efetivos da SETADES	Realização de concurso público para provimento efetivo de vagas para composição de equipe técnica com formação e expertise nas várias áreas de conhecimento necessárias às atribuições de gestão do SUAS.
8. Expansão e fortalecimento de atores, instâncias e processos de Controle Social.	Capacitar os conselheiros visando qualificar a interlocução destes atores com a política de assistência social e a sua participação nos conselhos, fortalecendo e qualificando a sociedade civil atuante, inclusive os usuários.	Realização de capacitação específica de forma continuada para os conselheiros estaduais e municipais para o pleno exercício das suas atribuições

Fonte: Elaboração NOPP, a partir do PEAS 2019-2023.

Das quatro metas presentes no **Quadro 5**, somente a do eixo 1 é específica e mensurável. A meta do eixo 2 não é específica, pois há dúvidas sobre o que significa “reduzir gradativamente”. Também não é mensurável, pois, apesar de haver um indicador associado (saldo financeiro), não há um quantitativo a ser alcançado. A meta do eixo 3 também não é específica, pois não esclarece o quanto é necessário “ampliar” o quadro de servidores. Da forma como está colocado, o acréscimo de 1 (um) servidores significaria que a meta foi alcançada. Além disso, seria importante especificar o grau de aumento de cada cargo, dependendo das carências e necessidades identificadas. Já a meta do eixo 4 não é mensurável. Não há indicação de quantas pessoas se deseja capacitar ou mesmo como seria medido o aumento na capacidade dos conselheiros (no caso de um indicador de resultado).

Com relação à meta do eixo 1 (Ampliar a cobertura do Bolsa Capixaba buscando atingir 80% das famílias capixabas constantes do CadÚnico com perfil para o projeto), para 2022, pode-se dizer que foi alcançada. Segundo consulta realizada pelo NOPP estima-se que, em dezembro de 2022, o Bolsa Capixaba atendia a 100% das famílias elegíveis para o programa.



Em relação ao eixo 2 (reduzir gradativamente o saldo financeiro acumulado nas contas dos Fundos Municipais de Assistência Social - FMAS), por meio de consulta às prestações de contas no sistema CidadES, é possível constatar que a meta não tem sido alcançada. De 2020 a 2022, tem ocorrido um crescimento no saldo financeiro dos FMAS (**Gráfico 58**).

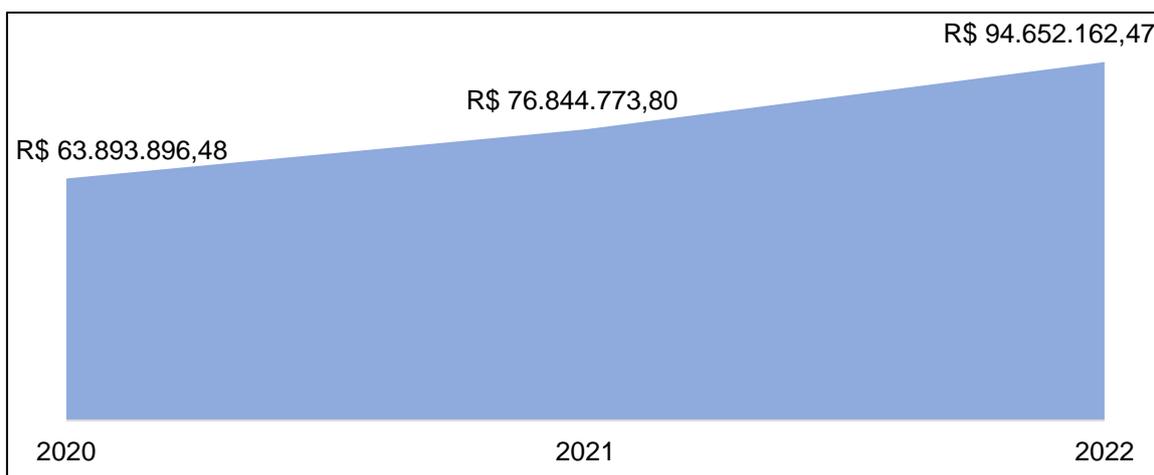


Gráfico 58: Série histórica do saldo financeiro dos fundos municipais de assistência social.

Fonte: Elaboração NOPP, a partir de dados do CidadES. Foram considerados os municípios de Alegre, Boa Esperança, Cariacica, Conceição do Castelo, Divino de São Lourenço, Guarapari, Jaguaré, João Neiva, Laranja da Terra, Linhares, Marechal Floriano, Marilândia, Montanha, Mucurici, Muniz Freire, Nova Venécia, Pancas, Pinheiros, Ponto Belo, Presidente Kennedy, São Gabriel da Palha, São Mateus, Venda Nova do Imigrante, Viana, Vila Valério, Vila Velha e Vitória.

Com relação à meta do eixo 3 (ampliar o quadro de servidores efetivos da Setades), ainda que não seja específica, é possível verificar que houve aumento no número de servidores da Setades de 2021 para 2022, conforme se observa pela **Tabela 33**.

Tabela 33 - Evolução do número de servidores da Setades

Cargo	Dez / 2021	Dez / 2022	Variação
Comissionado	81	76	-6,17%
Contrato Temporário	14	17	21,43%
Efetivo	15	18	20,00%
Estagiário	28	35	25,00%
Requisitado	8	8	0,00%
Total	146	154	+5,48%

Fonte: NOPP, a partir dos dados do portal Transparência ES.



5.4.3 Indicadores sociais no Espírito Santo

O presente tópico tem como um de seus objetivos apresentar indicadores gerais da situação socioeconômica das pessoas e famílias residentes no Espírito Santo, em relação a aspectos como trabalho, renda e segurança alimentar. Esses indicadores não necessariamente refletem o resultado direto das ações realizadas pelo Governo do Estado. Eles devem ser vistos, em sua maior parte, como motivo da existência da política de assistência social.

5.4.3.1 Indicadores de trabalho e renda

Para o IBGE, a situação do mercado de trabalho é analisada na perspectiva da população inserida na força de trabalho (**Gráfico 59**). A força de trabalho compreende as pessoas ocupadas (trabalhando) e as que estavam desocupadas (que tentaram conseguir trabalho ou estavam disponíveis para trabalhar).

O IBGE estima que 64,4% da população do Espírito Santo estava inserida na força de trabalho ao final de 2022. Essa taxa é ligeiramente menor que a taxa da região Sudeste, mas superior à taxa do Brasil (**Gráfico 60**). Em relação a 2021, houve uma pequena **queda na força de trabalho** no Espírito Santo, em relação à população em idade para trabalhar.

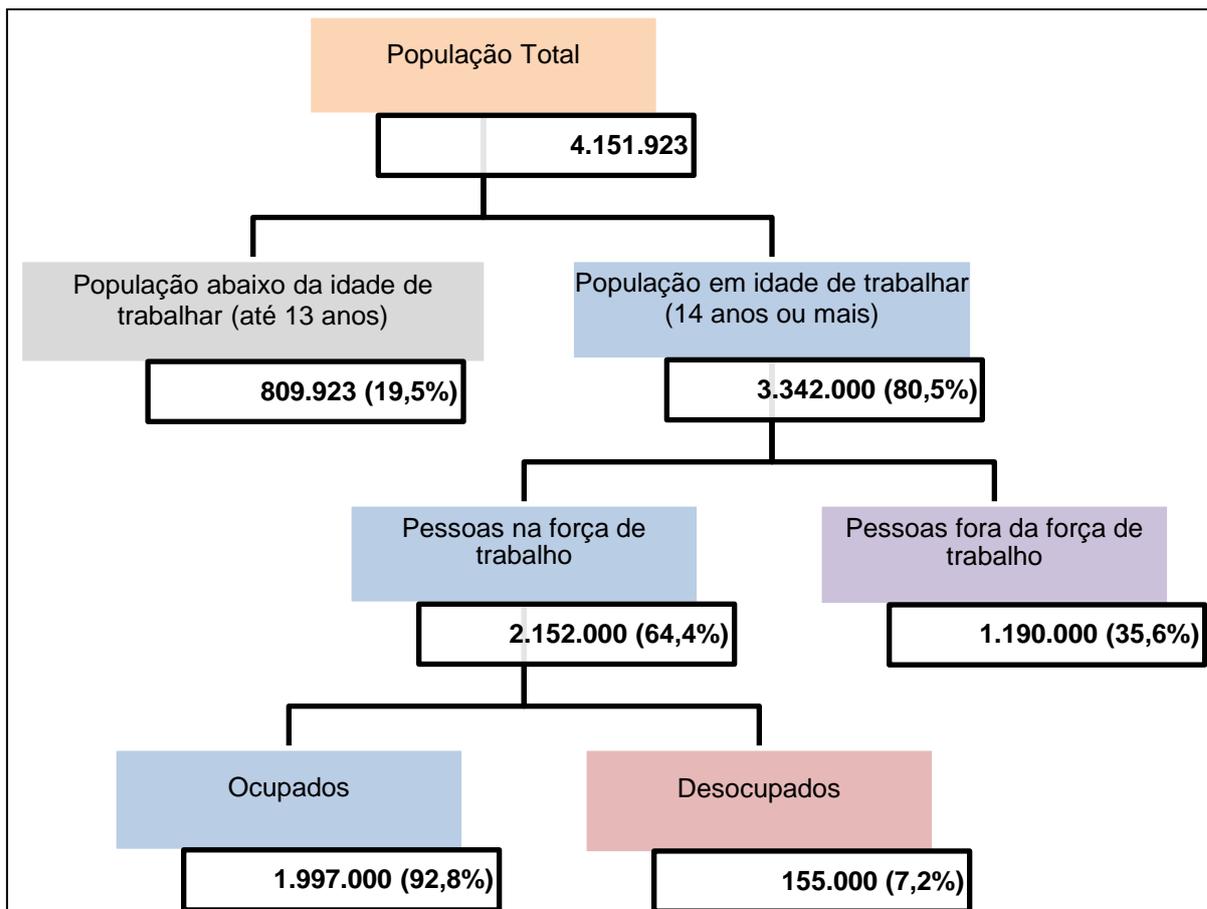


Gráfico 59: Mercado de trabalho no Espírito Santo (4º Trimestre de 2022)

Fonte: Elaboração NOPP, a partir de dados do Painel PNAD Contínua (IBGE).

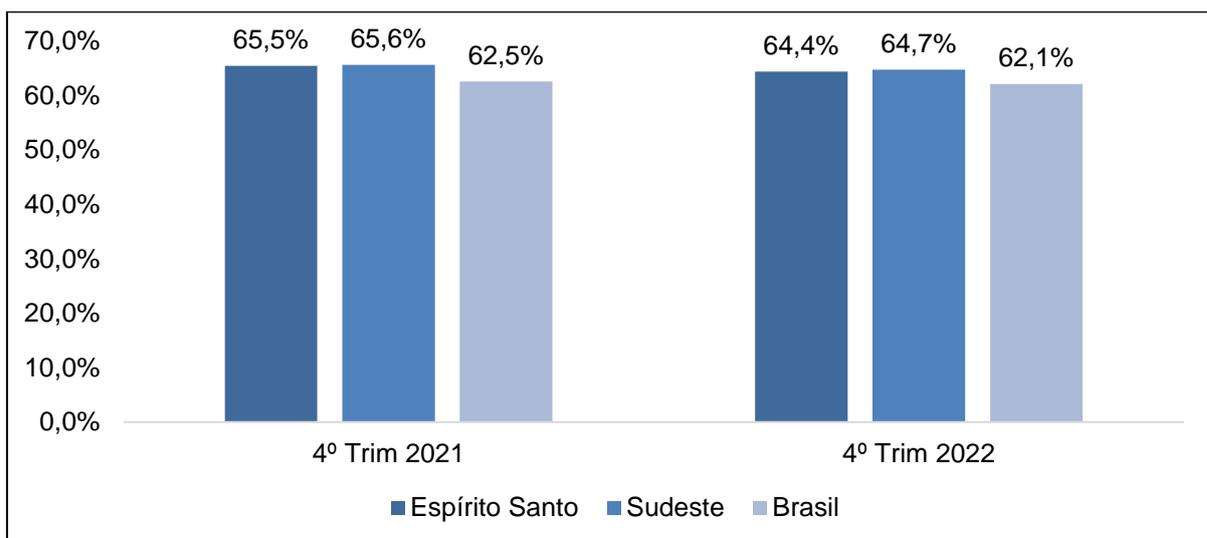


Gráfico 60: Evolução do percentual da população na força de trabalho (comparativo).

Fonte: Elaboração NOPP, a partir dos dados do Painel PNAD Contínua (IBGE).



A taxa de desocupação caiu 1,6 p.p. de 2021 para 2022 no Espírito Santo, e o Estado tem um percentual de desocupados menor que o Sudeste e o Brasil (**Gráfico 61**).

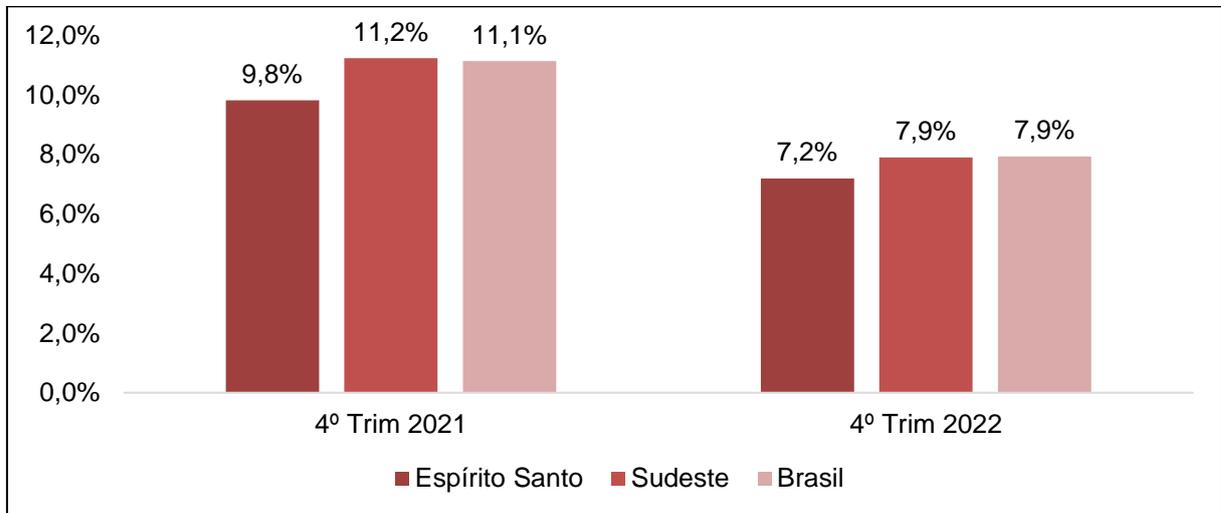


Gráfico 61: Evolução do percentual de desocupados na força de trabalho (comparativo).

Fonte: Elaboração NOPP, a partir de dados do Painel PNAD Contínua (IBGE).

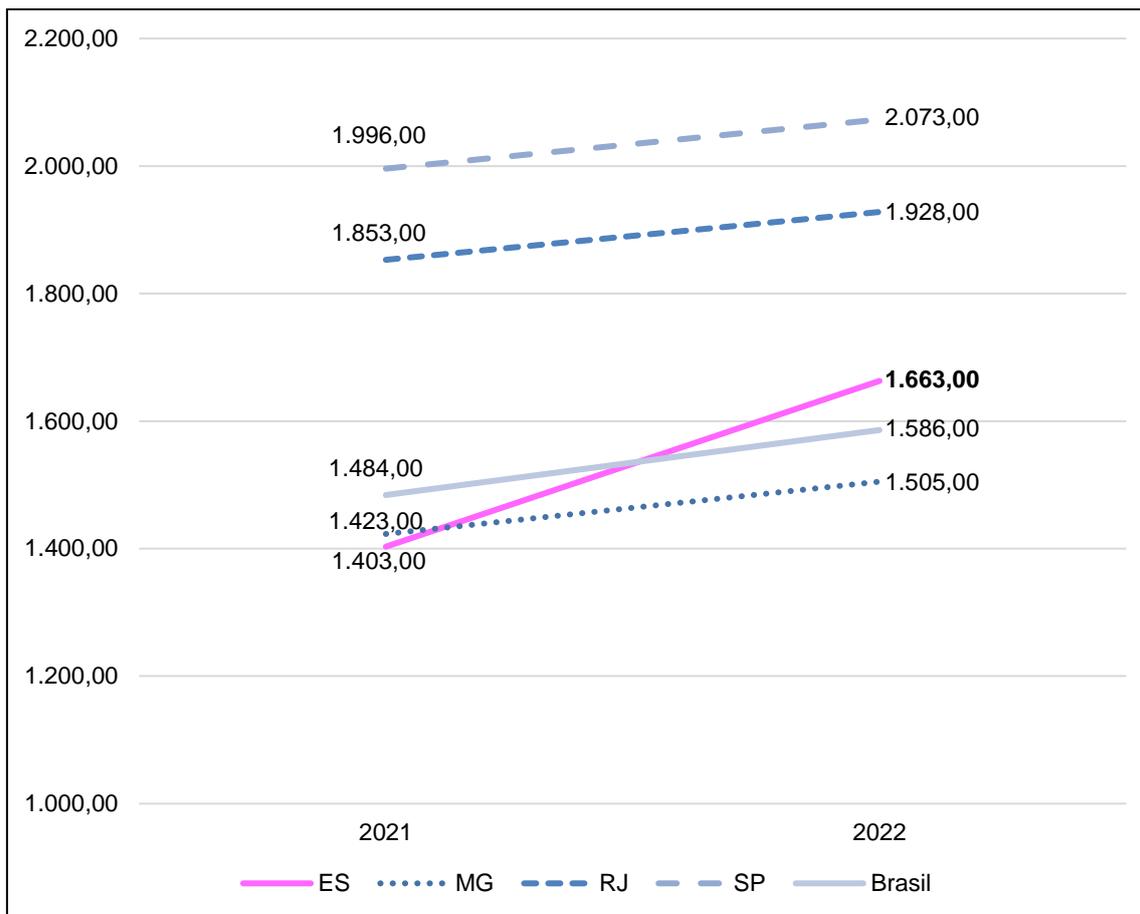


Gráfico 62: Evolução da renda *per capita* por estado do sudeste e Brasil (R\$)

Fonte: Elaboração NOPP, a partir de dados da PNAD Contínua (IBGE). Valores atualizados para 2022.

Com relação à renda, após a queda acentuada no ano de 2021, em todo o Brasil, decorrente dos impactos da pandemia no mercado de trabalho e da redução do valor do Auxílio Emergencial, a renda *per capita* teve forte crescimento em 2022. O Espírito Santo terminou o ano com renda *per capita* de R\$ 1.663,00, superior aos valores de Minas Gerais e do Brasil, perdendo para São Paulo e Rio de Janeiro, na região Sudeste (Gráfico 62).

5.4.3.2 Indicadores de pobreza e de insegurança alimentar

No Brasil, as duas principais fontes de informação sobre a pobreza são a PNAD Contínua, do IBGE, e o Cadastro Único para Programas Sociais – CadÚnico.

Os dados da PNAD Contínua consideram os rendimentos oriundos de programas sociais, tais como os de transferência de renda. Possivelmente, esse é o motivo da redução no número de pessoas vivendo com baixa renda em 2020, ano em que foi



concedido o benefício do Auxílio Emergencial a milhões de pessoas, com o objetivo de atenuar os impactos econômicos da pandemia (**Gráfico 63**).

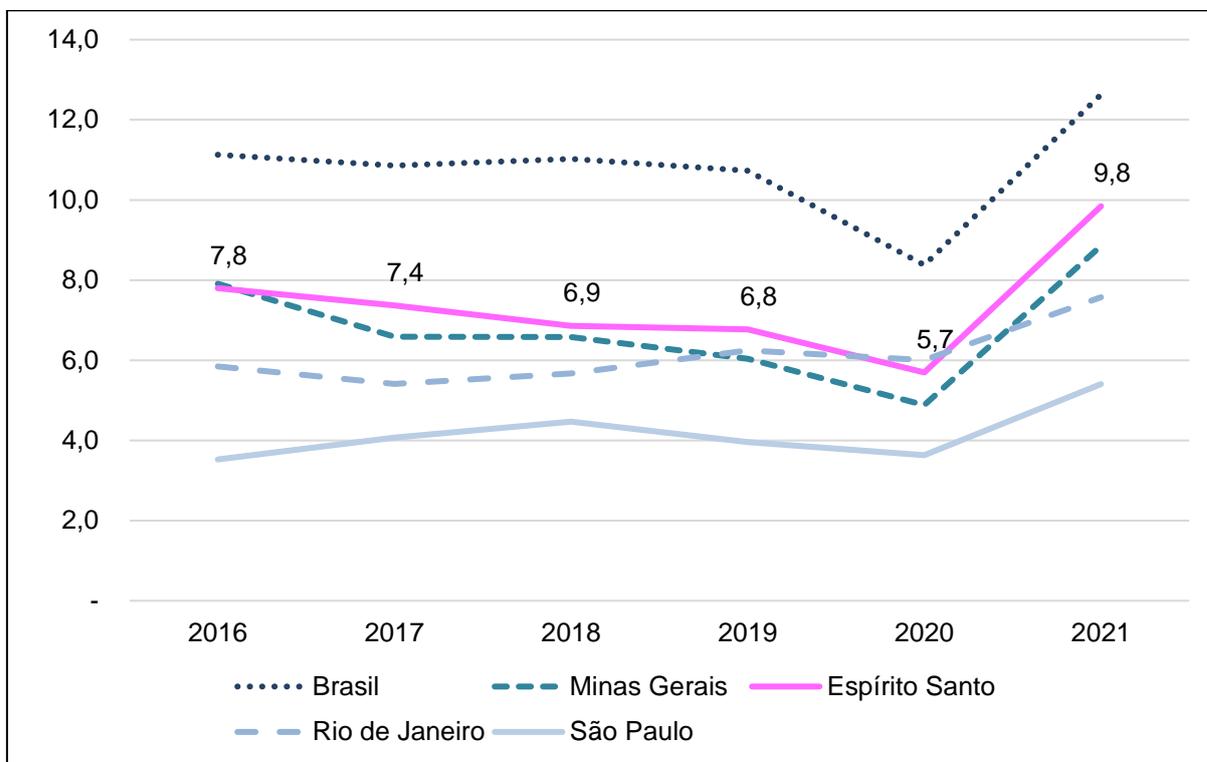


Gráfico 63: Série histórica do percentual da população vivendo com menos de $\frac{1}{4}$ do salário-mínimo *per capita* estado do sudeste e Brasil.

Fonte: IBGE (Síntese de Indicadores Sociais).

No caso do Espírito Santo, o Estado segue a tendência nacional, e apresenta taxa de pobreza, em 2021, superior à realidade pré-pandemia. O percentual da população vivendo com baixa renda (inferior a $\frac{1}{4}$ de salário-mínimo *per capita*) é superior ao indicador dos demais estados da região Sudeste. Ainda não estão disponíveis dados para o ano de 2022.

O CadÚnico é uma importante base de dados para coleta de informações de famílias de baixa renda. Sendo um cadastro exigido para todas as famílias que desejam receber, por exemplo, benefícios de transferência de renda do Governo Federal, como o Auxílio Brasil (Bolsa Família) e o Benefício de Prestação Continuada – BPC, a tendência é que quase a totalidade das famílias em situação de pobreza e extrema pobreza estejam nele inscritas.



De 2021 para 2022, houve um **considerável aumento da população capixaba inscrita no CadÚnico**, mas os percentuais de população em situação de pobreza e extrema pobreza, entre os cadastrados, permaneceu relativamente o mesmo (**Tabela 34**).

A população em situação de pobreza e extrema pobreza é a principal beneficiária de programas de transferência de renda, como o Auxílio Brasil. O percentual de famílias beneficiárias em relação ao total de famílias cadastradas (com dados atualizados) manteve-se praticamente estável de 2021 para 2022, girando em torno de 50%.

Uma mudança importante, ocorrida no ano de 2022, foi o grande aumento proporcional ao número de famílias compostas por apenas uma pessoa no domicílio. Enquanto, até 2021, girava em torno de 22% o número de famílias cadastradas com apenas uma pessoa no domicílio, esse percentual, **em 2022, saltou para 43% no caso das famílias unipessoais cadastradas**.

Tabela 34 - População em pobreza e extrema pobreza no CadÚnico

		2021	2022
População total estimada pelo IBGE		4.108.508	4.151.923
População inscrita no CadÚnico (Dados atualizados a partir de 01/01/2020 para o ano de 2021 e a partir de 01/01/2021 para o ano de 2022)	Total	1.013.274	1.340.672
	Percentual da população total	24,7%	32,3%
População em situação de Pobreza no CadÚnico (Renda familiar <i>per capita</i> entre R\$ 100 e R\$ 200 em 2021 e entre R\$ 105 e R\$ 210 em 2022)	Total de inscritos	143.144	207.496
	Percentual dos inscritos	14,1%	15,5%
População em situação de Extrema Pobreza no CadÚnico (Renda familiar <i>per capita</i> de até R\$ 100 em 2021 e de até R\$ 105 em 2022)	Total de inscritos	421.890	551.300
	Percentual dos inscritos	41,6%	41,1%

Fonte: Elaboração NOPP, a partir de dados do CadÚnico. As linhas de pobreza e extrema pobreza são definidas pelo Decreto 10.852/2021, alterado pelo Decreto 11.013/2022.

Em relação à insegurança alimentar, os dados são analisados a partir da Escala Brasileira de Medida Direta e Domiciliar da Insegurança Alimentar – Ebia. Utilizando



as definições do IBGE, a Ebia, a partir das informações obtidas, descreve o fenômeno da insegurança alimentar em diferentes níveis, a saber:

- **Leve** – Há preocupação ou incerteza quanto ao acesso a alimentos no futuro ou piora na qualidade dos alimentos, para evitar comprometer a quantidade de alimentos;
- **Moderada** – Há redução quantitativa de alimentos entre os adultos ou ruptura nos padrões de alimentação, por conta da falta de alimentos;
- **Grave** – Há redução quantitativa severa de alimentos também entre as crianças. É nesse nível que se classifica a fome.

A última pesquisa realizada pelo IBGE sobre o tema é de 2018. O levantamento mais recente sobre o tema foi realizado pela Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional – Rede Penssan. De acordo com os dados, estima-se que 61% da população do Espírito Santo vive em condições de segurança alimentar. O Estado apresenta índices de insegurança alimentar menores do que os da região Sudeste e do Brasil, em geral (**Gráfico 64**).

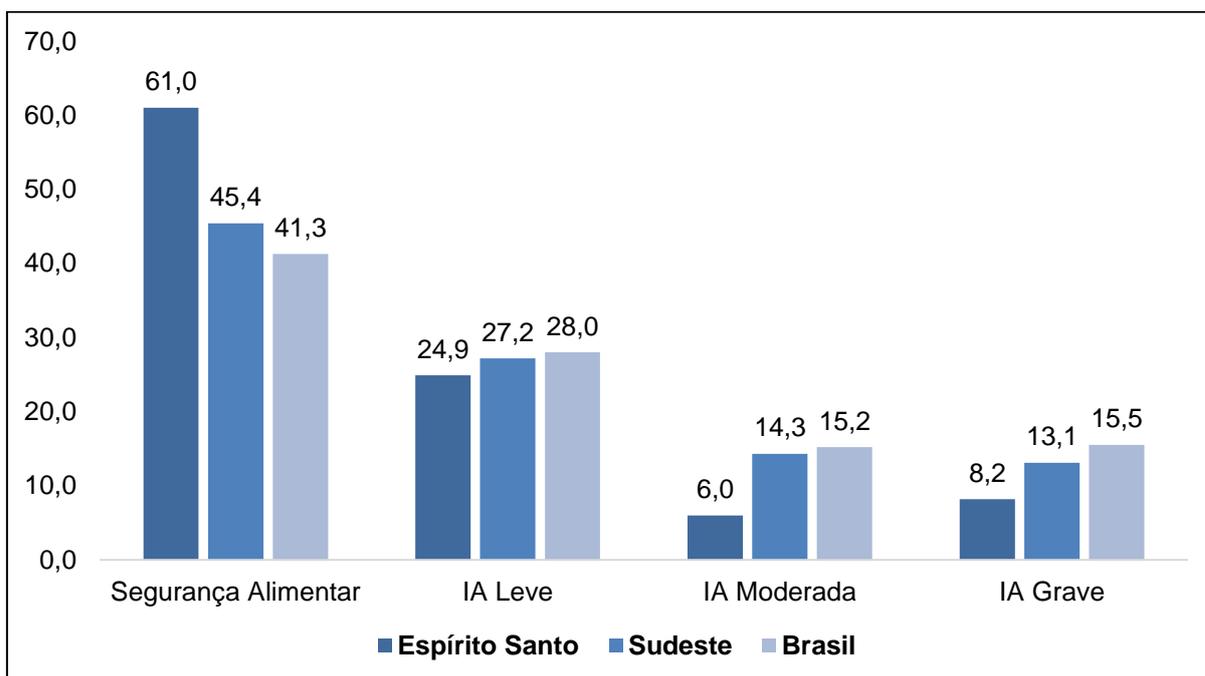


Gráfico 64: Percentual de domicílios segundo a condição de segurança alimentar.

Fonte: Elaboração NOPP, a partir do 2º Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil (Rede Penssan). Dados foram coletados entre novembro de 2021 a abril de 2022.

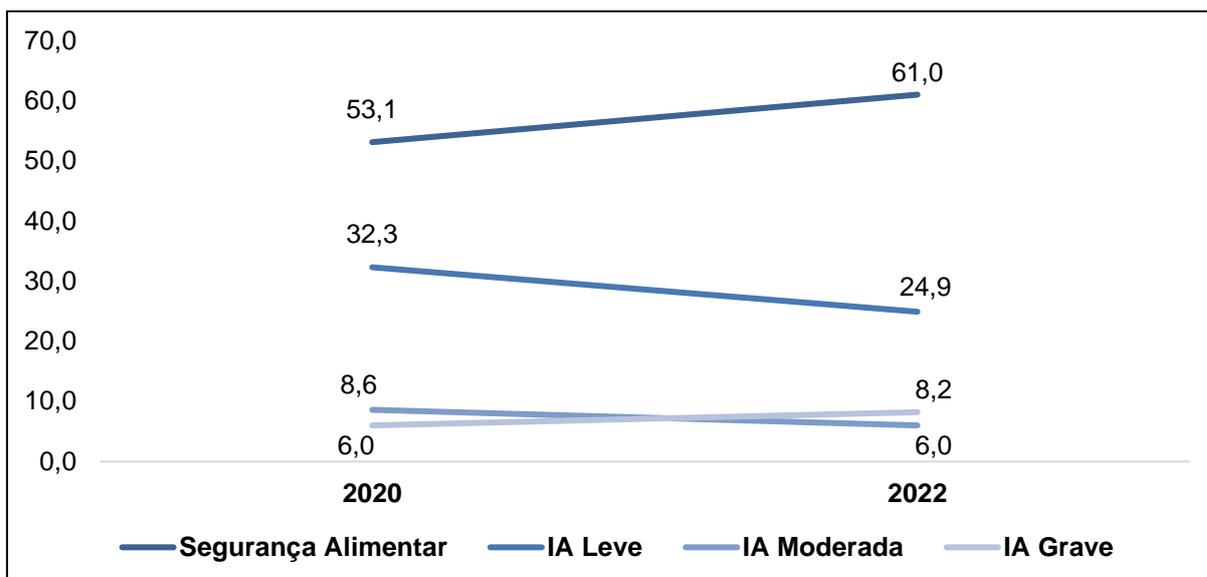


Gráfico 65: Evolução do percentual de domicílios segundo a condição de segurança alimentar no Espírito Santo.

Fonte: Elaboração NOPP, a partir do 1º e do 2º Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil (Rede Penssan). Dados de 2020 foram coletados no mês de dezembro do mesmo ano. Dados de 2022 foram coletados entre novembro de 2021 a abril de 2022.

De 2021 para 2022, houve melhora nos índices de segurança alimentar (**Gráfico 65**), mas **houve aumento na insegurança alimentar grave, passando de 6% para 8,2%** no mesmo período. Portanto, estima-se que cerca de 340 mil capixabas tenham restrição quantitativa severa de alimentos abarcando, inclusive, crianças.

5.4.4 Considerações finais sobre as políticas de assistência social

A partir das informações apresentadas, pode-se verificar que a maior parte das grandes ações em que o Governo do Estado investiu ([subseção 5.4.1](#)) se referem a repasses de recursos que são, efetivamente, aplicados por municípios e por instituições sem fins lucrativos.

Em relação às ações executadas diretamente pelo Executivo Estadual, enquanto o Bolsa Capixaba tem entregado os produtos previstos, o Compra Direta de Alimentos precisa ter seus resultados divulgados de forma mais transparentes, indicando, para o ano de 2022, o número de agricultores beneficiados, o número de cestas adquiridas e distribuídas e demais informações que demonstrem o atingimento das metas programadas.



Com relação ao Plano Estadual de Assistência Social ([subseção 5.4.2](#)), não é possível avaliar de forma precisa o atingimento de todas as metas, pois alguns indicadores-chave de progresso não são específicos ou mensuráveis. Há de se ter atenção especial ao eixo 2, pois há uma tendência de distanciamento da meta estabelecida.

No que tange aos indicadores sociais apresentados ([subseção 5.4.3](#)), pode-se verificar que o Espírito Santo tem apresentado evolução no percentual de ocupação da força de trabalho e da renda *per capita*.

Não há dados sobre pessoas vivendo em situação de pobreza para 2022. Em 2021, houve crescimento do número de pessoas vivendo com menos de ¼ do salário-mínimo e do número de pessoas inseridas no Cadastro Único e recebendo Auxílio Brasil.

Ao mesmo tempo, houve aumento do percentual da população vivendo em segurança alimentar, embora o percentual de pessoas em insegurança alimentar moderada e grave tenha permanecido relativamente estável.

Tais realidades aparentemente contraditórias indicam a necessidade de atenção a realidades sociais tais como a pobreza e a desigualdade no território capixaba, inclusive produzindo mais dados que possam esclarecer a real situação de vulnerabilidade das famílias do Espírito Santo.

6. FISCALIZAÇÃO EM DESTAQUE

6.1 Área da saúde

6.1.1 Regulação na saúde estadual

Em 2022 foi realizada a fiscalização na modalidade monitoramento (**proc. TC 1.039/2022-1**)⁵⁷ objetivando verificar o cumprimento das determinações e recomendações contidas no Acórdão 804/2021 - Plenário (peça 89 – proc. TC 5.487/2015-6). Este monitoramento referiu-se à auditoria temática cujo objeto foi a “Regulação do Acesso a Consultas e Exames Especializados”.

⁵⁷ Proc. TC 1.039/2022-1 Controle Externo – Fiscalização – Monitoramento. **Relator:** Conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo. Proc. apreciado pelo Plenário do TCEES – Acórdão TC 1.140/2022-1.



Os resultados do monitoramento foram os seguintes:

Quadro 6 - Situação das determinações/recomendações quanto ao grau de implementação

Item (Acórdão TC 1140/2022 – Plenário)	Determinação/Recomendação	Grau de Implementação
3.1	Concluir o processo de contratualização dos prestadores privados Hemoclínica Serviços de Hemoterapia Ltda., Unihemo Clínica de Hematologia e Hemoterapia Ltda. e Criobanco (Determinação, item 5.1.1 do RM 8/2019)	Implementada
3.2	Concluir o processo de contratualização da Clínica de Acidentados de Vitória (Determinação, item 5.1.2 do RM 8/2019)	Implementada
3.3	Realizar o processo de contratualização dos prestadores próprios com a formalização dos Termos de Compromisso por Resultados ou outro instrumento de contratualização (Hospital Infantil Nossa Senhora da Glória, Hemoes, Lacen, Hospital de Jeronimo Monteiro, Hospital Aduino Botelho, Hospital Doutor Dório Silva, Núcleo Regional de Especialidades de São Mateus, Hospital Antônio Bezerra de Farias, Hospital Dr. Roberto Arnizaut Silveiras, Núcleo Regional de Especialidades de Cachoeiro de Itapemirim, Hospital Doutor João dos Santos Neves, Centro de Reabilitação Física do Estado do Espírito Santo, Serviço de Anatomia Patológica e Imunohistoquímica, Núcleo Regional de Especialidades de Vitória, Hospital Estadual de Vila Velha, Hospital Dra. Rita de Cássia, Hospital e Maternidade Silvio Avidos, Hospital São Jose do Calçado e CRE Colatina; (Determinação, item 5.1.3 do RM 8/2019)	Em implementação
3.4	Realizar o processo de contratualização do Corpo de Bombeiros do Estado do Espírito Santo (Determinação, item 5.1.4 do RM 8/2019)	Em implementação
3.5	Regular 100% da oferta de consultas e exames especializados (Determinação, item 5.1.5 do RM 8/2019).	Não implementada
3.6	Restabelecer, a partir do novo barramento de dados, com dados atualizados, os acessos ao link para o Portal SUS, de	Não implementada



Item (Acórdão TC 1140/2022 – Plenário)	Determinação/Recomendação	Grau de Implementação
	forma a promover acesso à população, via Cartão SUS, de informações sobre procedimentos de consultas e exames e ao link para o Portal de Filas, de forma a promover acesso aos gestores e profissionais de saúde municipais (inclusive aqueles das Unidades Básicas de Saúde – UBS), via login e senha, às filas dos procedimentos de consultas e exames – prazo de 90 dias (Determinação, item 5.2.1 do RM 8/2019)	
3.7	Implementar estratégias que visem a redução do absenteísmo (Determinação, item 5.2.2 do RM 8/2019)	Implementada
3.8	Adequar agendas dos prestadores de maneira que os procedimentos sejam agendados com hora marcada, de acordo com a Cartilha de direitos e deveres dos usuários do SUS (Determinação, item 5.2.3 do RM 8/2019)	Não implementada
3.9	Realizar a alimentação integral e obrigatória da produção ambulatorial no Sistema de Informações Ambulatoriais (SIA), independente da fonte do recurso a ser utilizada, em cumprimento ao disposto na Portaria 3462/2010, com vistas a manter o histórico da totalidade da produção para efeito de planejamento e de negociação de teto financeiro junto ao Ministério da Saúde (Recomendação, item 5.3.2 do RM 8/2019).	Não implementada
3.10	Disponibilizar, no Portal de Filas, o acesso aos órgãos de controle - MPES, TJES, TCEES, Defensoria Pública, entre outros (Recomendação, item 5.3.3 do RM 8/2019)	Parcialmente implementada
3.11	Estabelecer indicadores relativos ao absenteísmo e ao tempo de espera para realização de consultas e exames, realizar o monitoramento e divulgar os resultados em meios eletrônicos, bem como nas prestações de contas quadrimestrais apresentadas em audiência pública na Assembleia Legislativa - Lei 141/2012, art. 36 (Recomendação, item 5.3.4 do RM 8/2019)	Não implementada



Item (Acórdão TC 1140/2022 – Plenário)	Determinação/Recomendação	Grau de Implementação
3.12	Incluir, em todas as contratualizações, a obrigação de confirmar os agendamentos junto aos pacientes, com o intuito de reduzir o percentual de absenteísmo <i>(Recomendação, item 5.3.5 do RM 8/2019)</i>	Não mais aplicável

Fonte: Acórdão TC 1.140/2022-1 – Plenário (proc. TC 1.039/2022-1).

Conforme consta no Acórdão TC 1.140/2022-1 (proc. TC 1.039/2022-1), do total de 12 determinações/recomendações, 1 foi considerada não mais aplicável, restando 11. Dessas, 27% foram implementadas (3 de 11), 9% parcialmente implementadas (1 de 11), 18% em implementação (2 de 11) e 45% não foram implementadas (5 de 11).

Por fim, o acórdão determinou que o prazo para implementação das determinações e recomendações ainda não implementadas, parcialmente implementadas e em implementação seja postergado para 31/03/2023.

6.1.2 Câncer do colo do útero

Em 2022, foi realizada fiscalização, na modalidade auditoria operacional (proc. TC 6.598/2022-1)⁵⁸, com o objetivo da auditoria foi identificar e avaliar as causas da baixa eficácia da cobertura vacinal contra o HPV, da baixa eficácia do rastreamento do câncer de colo de útero por meio dos exames citopatológicos, da intempestividade na realização de procedimentos citopatológicos e para confirmação diagnóstica (exames histopatológicos) e da ineficiência no tempo de início do tratamento do câncer de colo de útero (cirurgia, quimioterapia e radioterapia).

Com isso, foram apresentados achados de auditoria com as respectivas propostas de encaminhamentos (Relatório de Auditoria TC 21/2022) direcionados à Sesa, os quais foram endossados por meio do Acórdão TC 197/2023 – Plenário.

⁵⁸ Proc. TC 6.598/2022-1 Controle Externo – Fiscalização – Auditoria. **Relator:** Conselheiro Sérgio Manoel Nader Borges. Proc. apreciado pelo Plenário do TCEES – Acórdão TC 197/2023-8.


Quadro 7 – Deliberações direcionadas à Sesa e contidas no Acórdão TC 197/2023 - Plenário

Achado relacionado (Relatório de Auditoria TC 21/2022)	Deliberação contida no Acórdão TC 197/2023 – Plenário
3.1.1 Fragilidade na estratégia de comunicação sobre a importância da vacina contra o HPV	Recomendar à Secretaria de Estado da Saúde (Sesa) que dê o apoio necessário aos municípios para a implementação da estratégia de comunicação, incluindo a realização de campanhas em nível estadual para conscientização quanto à importância da vacina contra o HPV
3.2.1 Fragilidade da estratégia de comunicação sobre a importância da realização do exame citopatológico	Recomendar à Secretaria de Estado da Saúde (Sesa) que dê o apoio necessário aos municípios para a implementação da estratégia de comunicação, incluindo a realização de campanhas em nível estadual para conscientização quanto à importância do exame citopatológico para o rastreamento do câncer de colo de útero
3.3.2 Iniquidade dos prazos de realização dos exames citopatológicos e histopatológicos entre os municípios	Recomendar à Secretaria de Estado da Saúde (SESA) (detentora de convênios com os hospitais Santa Rita de Cássia, Santa Casa de Misericórdia de Vitória, Santa Casa de Misericórdia de Cachoeiro de Itapemirim e Evangélico de Cachoeiro de Itapemirim para a realização de exames citopatológicos e/ou histopatológicos), [...] que uniformizem os prazos para a realização dos exames citopatológicos e/ou histopatológicos, evitando a iniquidade entre os municípios e as respectivas mulheres atendidas, e que exijam dos municípios contemplados em seus contratos que além de atestar mensalmente as quantidades de exames realizados atestem também o cumprimento dos prazos contratuais para a liberação dos laudos
3.4.1 Prazo superior a 30 dias para realização da colposcopia e/ou biópsia necessárias para confirmação diagnóstica em descumprimento ao definido na Lei 13.896/2019	Recomendar à Secretaria de Estado da Saúde (Sesa) que providencie o monitoramento dos prazos para realização das colposcopias e/ou biópsias a cargo da gestão estadual com o objetivo de reduzir os prazos para no máximo 30 dias visando o atendimento da Lei 13.896/2019 e a melhoria das ações de prevenção e controle do câncer de colo de útero
3.5.1 Ausência de monitoramento do prazo de 60 dias para início do tratamento oncológico	Recomendar à Secretaria de Estado da Saúde (Sesa), que juntamente com os prestadores e os 78 municípios, monitore o prazo de 60 dias para início do tratamento oncológico, de maneira a cumprir a Lei 12.732/2012 bem como o PES 2020-



Achado relacionado (Relatório de Auditoria TC 21/2022)	Deliberação contida no Acórdão TC 197/2023 – Plenário
	2023 e assim garantir que 100% dos tratamentos oncológicos sejam iniciados em até 60 dias
3.5.2 Desconhecimento da Sesa de parte das mulheres diagnosticadas com câncer de colo de útero	Recomendar à Secretaria de Estado da Saúde (Sesa) que identifique junto aos prestadores e municípios todas as mulheres que constam no Siscan sem informação de tratamento, atualizando os dados anteriores e futuros, de maneira a garantir o acompanhamento adequado dessas mulheres e o monitoramento do prazo de 60 dias para início do tratamento oncológico previsto na Lei 12.732/2012
3.3.3 Fragilidade no monitoramento das quantidades e do tempo para realização dos exames citopatológicos e histopatológicos	Dar ciência à Secretaria de Estado da Saúde (Sesa) da necessidade de exigir dos hospitais filantrópicos conveniados que instituem mecanismos de controle e monitoramento das quantidades de exames e da tempestividade dos prazos referentes aos exames citopatológicos e histopatológicos realizados pelos laboratórios contratados

Fonte: Acórdão TC 197/2023 – Plenário (proc. TC 6.598/2022-1).

Com isso, totalizaram-se 7 itens de deliberação direcionadas à Sesa. Ressalta-se, porém, que o **proc. TC 6.598/2022-1** ainda não transitou em julgado.

6.1.3 Vacinação contra a Covid-19 em crianças de 5 a 11 anos

O proc. TC 393/2021-4⁵⁹ abordou o processo de imunização infantil contra a Covid-19 nos municípios capixabas.

Nesse processo (Relatório de Acompanhamento 4/2022) foi relatado que enquanto os municípios da microrregião Central Sul alcançaram apenas 34,8% do público de 5 a 11 anos com a primeira dose da vacina contra a Covid-19, na região Sudoeste Serrana essa taxa foi de 54,5%.

Nesse relatório foi relatada a baixa taxa de vacinação da microrregião Metropolitana, com apenas 39,4%. No geral, o percentual do estado foi de 42,2% conforme aponta o Gráfico 66:

⁵⁹ Proc. TC 393/2021-4 Controle Externo – Fiscalização – Acompanhamento. Relator: Conselheiro Domingos Augusto Taufner. Proc. apreciado pelo Plenário do TCEES.

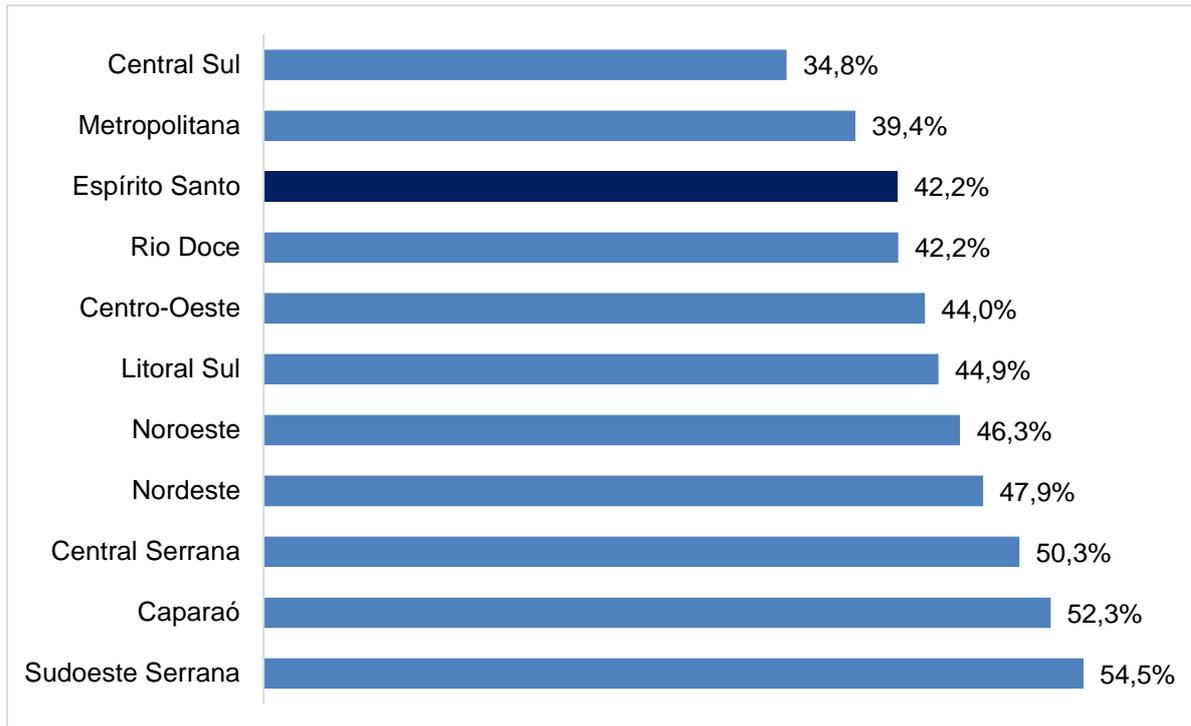


Gráfico 66: taxa de vacinação infantil contra a Covid-19 por microrregião capixaba (até 18/03/2022)

Fonte: Elaboração NSaúde (Painel Vacina e Confia – Relatório de Acompanhamento 4/2022)

No relatório, foi mencionado, inicialmente, que não se pôde concluir sobre as exatas causas da desigualdade na adesão à vacinação infantil.

Em relação às baixas taxas de vacinação, com base em informações apontadas por especialistas e gestores públicos, apontou-se como possível causa a disseminação de informações falsas (*fake news*) que estaria provocando receio infundado dos pais para levarem seus filhos à vacinação. Este fator, aliado a questões culturais, estariam dificultando o convencimento das famílias sobre a importância e necessidade da vacinação.

Nesse processo foi realizada uma pesquisa com os gestores e quando questionados se os boatos relacionados a vacinação divulgados nas redes sociais estariam atrapalhando a vacinação, 53 municípios disseram que sim.

Uma segunda causa, também apontada à época, seria o não envolvimento do aparato escolar tanto para informar as famílias quanto para chegar aos alunos que ainda não foram imunizados. O terceiro seria a falta de agentes de saúde (baixa cobertura de Estratégia de Saúde da Família) ou inadequada utilização desses profissionais para



chegar até as famílias onde existem crianças ainda não vacinadas. Relacionado a esses dois fatores, estaria o tamanho do território ou da população.

Outra possível causa, apontada à época, seria a não aplicação de doses em horários alternativos, tais como horário noturno ou finais de semana, dificultando o acesso de famílias nas quais os responsáveis trabalham durante todo o dia em dias úteis.

Em campo aberto no questionário que instrumentalizou a pesquisa, foram observadas outras informações, tais como preocupação com a validade da vacina, orientação de pediatras, a espera pelo surgimento de reações adversas em crianças já vacinadas, problemas com apoio de referências políticas, questões religiosas e medo por ser uma vacina nova.

Por fim, outro motivo possível e apresentado pelos gestores foi a depreciação da importância da vacinação pelos pais e responsáveis. O total de 34 municípios afirmaram que os pais não perceberam ou não deram a devida importância à gravidade da doença.

Por fim, por meio do Acórdão TC 421/2022 – Plenário foi recomendando ao Secretário Estadual de Saúde que intensificasse as campanhas para o efetivo combate à desinformação em relação à vacinação infantil contra a Covid-19.

6.2 Área de obras e serviços de engenharia

6.2.1 Ampliação da capacidade e a implantação de ciclovias na Terceira Ponte

Auditoria realizada de forma conjunta pelo Núcleo de Controle Externo de Fiscalização de Programas de Desestatização e Regulação – NDR, e pelos Núcleos de Controle Externo de Construção Civil Pesada – NCP e de Meio Ambiente, Saneamento e Mobilidade Urbana – NASM, na Agência de Regulação de Serviços Públicos do Estado do Espírito Santo – ARSP e na Secretaria de Estado de Mobilidade e Infraestrutura – Semobi.



Figura 11: Ampliação do número de pistas na Terceira Ponte

Fonte: site da Semobi (reproduzida no Relatório Técnico TC 3/2022-6, proc. TC 899/2022-3)

O volume estimado de recursos fiscalizados alcançou o montante de R\$ 183.771.333,74 (cento e oitenta e três milhões setecentos e setenta e um mil trezentos e trinta e três reais e setenta e quatro centavos).

Como resultado, a área técnica sugeriu a Determinação à Semobi, na pessoa de seu Secretário, a fim de realizar os estudos e simulações necessários, de forma a atestar a eficácia da barreira de prevenção a suicídios, bem como estabeleça as regras de operação da ciclovia, além de avaliar quais seriam os usos efetivamente demandados pelo equipamento, justificando o gasto público efetivado, já que demonstrada sua incompatibilidade técnica com o tema “mobilidade urbana”.

Também, **determinação à ARSP**, a fim de instaurar processo administrativo para identificar a sobreposição de obrigações derivadas do evento “obra de ciclovia e aumento da capacidade da Terceira Ponte” e a (consequente) necessidade de revisão para equilíbrio econômico-financeiro do Contrato de Concessão 1/1998. Além disso, processo administrativo para identificar a inexecução e a postergação de obrigações da Concessionária, consequente revisão para equilíbrio econômico-financeiro do Contrato 1/1998, assinar prazo para que a Concessionária apresente o planejamento para cumprimento das obrigações contratuais em relação aos serviços e



investimentos de manutenção, recuperação, conservação e inspeções previstos para os anos de 2022 e 2023.

No que se refere à Semobi, considerando que o contrato de concessão vence em dezembro de 2023, a equipe técnica sugeriu **determinação para iniciar processo administrativo para decisão sobre o novo modelo a ser adotado para operação, manutenção, conservação e recuperação do Sistema Rodovia do Sol** (se será feita nova concessão, mediante licitação, ou se o Governo pretende adotar solução diversa) e elabore, em conjunto com o DER-ES, Plano de Contingência para possível assunção dos serviços de operação, manutenção, conservação e recuperação do Sistema Rodovia do Sol pela autarquia, demonstrando os meios para garantia da solidez e segurança da infraestrutura.

Instrução Técnica Conclusiva 374/2023-2 (proc. TC 899/2022-3)

6.7.5 **expedir Determinação** à Semobi, na pessoa de seu Secretário a fim de que, (I) em um prazo máximo de 30 (trinta) dias, inicie a instrução de processo administrativo para decisão sobre o novo modelo a ser adotado para operação, manutenção, conservação e recuperação do Sistema Rodovia do Sol; e (II) em um prazo máximo de 90 (noventa) dias elabore, em conjunto com o DER-ES, Plano de Contingência para possível assunção dos serviços de operação, manutenção, conservação e recuperação do Sistema Rodovia do Sol pela autarquia, demonstrando os meios para garantia da solidez e segurança da infraestrutura, conforme fundamentação contida no subitem 2.5 do RA 3/2022 e no subitem 2.3 da Manifestação Técnica 4871/2022-1 (NDR - evento 222).

Além disso, foram sugeridas naqueles autos, aplicação de multas ao Secretário de Estado de Mobilidade e Infraestrutura, ao Gerente de Infraestrutura e ao Subsecretário de Estado de Infraestrutura e Logística pelos Estudos preliminares insuficientes para garantir a eficácia da intervenção contratada.

Para mais informações, consulte o **proc. TC 899/2022-3**⁶⁰.

⁶⁰ Proc. TC 899/2022-3 Fiscalização – Auditoria. **Relator:** Conselheiro Substituto Marco Antônio da Silva. Fase em 24/05/2023: com instrução técnica conclusiva, pendente de apreciação pelo Plenário do TCEES.



6.2.2 Acompanhamento da segunda fase da obra de construção do Hospital Geral de Cariacica

Acompanhamento da segunda fase da obra de construção do Hospital Geral de Cariacica, objeto do Contrato 22/2021, celebrado entre o Departamento de Edificações e de Rodovias do Espírito Santo – DER-ES e o Consórcio Hospital Cariacica.



Foto 1: vista geral da obra (31/10/2022)

Fonte: DER-ES - Relatório de progresso da Construção do Hospital Geral de Cariacica 2ª fase – outubro/2022 (Anexo 6.255/2022-1, proc. TC 4.689/2021-3)

A obra do hospital, escolhida segundo critérios de materialidade, risco, relevância e oportunidade, representa um importante investimento na área da saúde do estado. O valor estimado para a sua execução é de R\$ 145.910.809,73 (cento e quarenta e cinco milhões, novecentos e dez mil, oitocentos e nove reais e setenta e três centavos), sendo parte dos recursos proveniente de contrato de repasse celebrado entre a União Federal, por intermédio do Ministério da Saúde, representado pela Caixa Econômica Federal, e parte do Fundo Estadual de Saúde. O período fiscalizado abrangeu os serviços executados de 07/06/2021 a 31/07/2022.

Durante os trabalhos, a equipe técnica identificou descumprimento dos prazos estabelecidos no cronograma físico-financeiro e pagamento indevido decorrente de alteração de projetos.



Ressalta-se que, após a submissão da versão preliminar dos achados, o DER-ES providenciou a glosa do valor pago indevidamente pelo custo de adequações técnicas do projeto que são de exclusiva responsabilidade do contratado, que perfaz o montante de R\$ 307.684,50 (trezentos e sete mil, seiscentos e oitenta e quatro reais e cinquenta centavos).

Como resultado, a área técnica propôs determinar ao DER-ES para que passe a inserir nos processos de medição, além do Relatório de Avaliação de Desempenho da Contratada, as anotações em registro próprio de todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato não apontadas no Diário de Obra; documento comprobatório da glosa pelo pagamento indevido e de que se abstenha de realizar novos pagamentos dos custos de adequações técnicas do projeto que são de exclusiva responsabilidade do contratado.

Para mais informações, consulte o **proc. TC 4.689/2021-3**⁶¹.

6.2.3 Acompanhamento da execução da obra de construção da Penitenciária Estadual de Vila Velha – PEVV VI

A obra da construção da Penitenciária Estadual de Vila Velha – PEVV VI, escolhida segundo critérios de materialidade, risco, relevância e oportunidade, representa um importante investimento na área da segurança do estado.

⁶¹ Proc. TC 4.689/2021-3 – Fiscalização – Acompanhamento. **Relator:** Conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo. Apreciado pela 1ª Câmara do TCEES – Acórdão TC 309/2023-1.



Foto 2: Obra da Penitenciária Estadual de Vila Velha – PEVV VI

Fonte: Equipe de fiscalização TCEES, proc. TC 1.836/2022-1.

O valor total contratado para a sua execução foi de R\$ 57.000.000,00 (cinquenta e sete milhões de reais), sendo os recursos proveniente da Secretaria de Estado da Justiça para o orçamento de 2020.

O Espírito Santo compartilha do mesmo cenário nacional de superlotação dos estabelecimentos penais, o que impõe a realização de ações efetivas em busca da criação de novas vagas, situação confirmada pela própria Secretaria de Estado da Justiça - SEJUS, em sua exposição de motivos para a implantação da Penitenciária Estadual de Vila Velha VI - PEVV VI. Nesse contexto, verifica-se a relevância social da matéria objeto da presente fiscalização.

Como conclusão, o Tribunal determinou a SEJUS medidas relacionadas à melhoria da fiscalização da obra, no que se refere a ritmo e checagem dos valores medidos e realizados. Também, deu ciência para melhorias nas contratações na modalidade RDC tal qual a observância de projetos básicos completos e outros ajustes importantes na execução da obra.

Para mais informações, consulte o **proc. TC 1.836/2022-1**⁶².

⁶² Proc. TC 1.836/2022-1 – Fiscalização – Acompanhamento. Relator: Conselheiro Domingos Augusto Taufner. Apreciado pelo Plenário do TCEES - Acórdão TC 108/2023-1.



6.2.4 Atuação da agência na fiscalização e regulação dos contratos de prestação de serviços públicos

O Volume de recursos fiscalizados soma R\$ 12.681.926,00 (doze milhões, seiscentos e oitenta e um mil e novecentos e vinte e seis reais).

Como resultados foram identificados pela área técnica a urgente necessidade de realização de concurso público, para recomposição do quadro de servidores, a necessidade de aumento da estrutura da agência, em virtude do crescente número de convênios firmados face ao pequeno quantitativo de servidores; a ausência de informações sobre contratos e pagamentos no Portal da Transparência e a redução da independência decisória da ARSP pela nomeação e manutenção de Diretor Interino há mais de um ano, na Diretoria de Gás Natural e Energia.

Também, foram sugeridas determinações ao Governo do Estado para harmonizar os dispositivos legais a fim de garantir independência administrativa à ARSP. Como recomendação, ao Governo do Estado, regularizar a situação da Diretoria de Gás Natural e Energia e oficial as secretarias envolvidas na realização de concurso público, para que os procedimentos restantes para a contratação da empresa responsável pela realização do concurso sejam praticados de forma urgente.

Também foi sugerida recomendação, ao Governo Estadual, para que altere o rito dos procedimentos para a realização de concurso público pela ARSP, de forma a excluir a necessidade de autorizações que limitem a autonomia administrativa da Agência.

A sugestão também é de que a ARSP apresente plano de ação contendo detalhamento das medidas que serão adotadas para tornar a atuação da Agência mais célere e eficiente, bem como recomendação para que a agência conclua levantamento da equipe técnica necessária para o cumprimento das atribuições legais da agência, e solicite a criação de novos cargos efetivos na estrutura organizacional da ARSP ao Poder Executivo; elabore regimento interno próprio e defina procedimentos relacionados ao Portal da Transparência.



Para mais informações, consulte o **proc. TC 4.161/2022-4**⁶³

6.3 Área de segurança pública

6.3.1 Investigação dos Crimes Contra o Patrimônio

O objetivo geral do trabalho foi avaliar a eficácia do esclarecimento dos Crimes Contra o Patrimônio – CCP, do ponto de vista da quantidade de crimes investigados, da identificação e do indiciamento dos responsáveis, e o atingimento das metas estabelecidas. Adicionalmente, avaliar a eficiência na aplicação dos recursos humanos e materiais empregados na investigação dos crimes patrimoniais (proc. TC 6.049/2022-4 – Auditoria Operacional)⁶⁴.

Informações sobre a situação dos CCP no Espírito Santo, assim como dados gerais sobre a situação da Segurança Pública no Estado, estão apresentados na [subseção 5.3.4](#) do presente relatório.

O trabalho de fiscalização identificou cinco achados de auditoria:

- Ausência de monitoramento de indicadores de esclarecimento de crimes contra o patrimônio
- Reduzida capacidade das delegacias distritais para investigar crimes contra o patrimônio
- Deficiência na estrutura física de parte das delegacias distritais
- Ausência de acompanhamento sistemático da saúde psicológica dos policiais e delegados
- Fragilidade no controle do cumprimento da jornada de trabalho e de produtividade dos policiais e delegados

Em primeiro lugar, constatou-se, na fiscalização, que a Polícia Civil do Espírito Santo – PC-ES não monitora o indicador da taxa de esclarecimento de crimes contra o patrimônio, em relação ao número de ocorrências registradas, inviabilizando a

⁶³ **Proc. TC 4.161/2022-4** - Fiscalização – Auditoria. **Relator:** Conselheira Substituta Márcia Jaccoud Freitas. Fase 24/05/2023: processo com instrução técnica conclusiva, pendente de apreciação pelo TCEES.

⁶⁴ **Proc. TC 6.049/2022-4** – Fiscalização – Auditoria Operacional. **Relator:** Conselheiro Domingos Augusto Taufner. Fase em 24/05/2023: processo com instrução técnica conclusiva, pendente de apreciação pelo Plenário do TCEES.



avaliação da eficácia desta atividade e a promoção de ações para melhorar a produtividade.

O Manual Básico do Programa Estado Presente em Defesa da Vida – Eixo Proteção Policial (2019) define como um dos indicadores de produtividade o número de inquéritos de homicídios relatados. Isto é, **não abrange os inquéritos de CCP.**

O PPA 2020-2023 prevê um indicador que, de certa forma, contempla os CCP. Trata-se do produto “Inquérito/procedimento instaurado” (Ação nº 2903 – Investigação e Polícia Judiciária). Nessa peça de planejamento, está prevista uma meta de instauração de 312 mil inquéritos/procedimentos em 4 anos. Entretanto, **o indicador e a meta são relativos a todos os tipos de crimes.**

Trata-se de um indicador de produtividade. Entretanto, não se pode considerar totalmente adequado para avaliação de eficácia, visto que inquéritos “instaurados” não necessariamente significam inquéritos concluídos, com o crime e a autoria de fato esclarecidos. Ou seja, **não se trata de um indicador de resolutividade, que é o que realmente se busca no trabalho de investigação policial.**

O principal efeito da situação encontrada é a impossibilidade de monitorar o nível de eficácia do esclarecimento de CCP. Torna-se impossível identificar as unidades (delegacias) e os servidores que precisam de alguma atenção por parte dos gestores, caso estejam apresentando produtividade inferior aos demais.

Além disso, há ausência de *accountability*, visto que a sociedade não poderá verificar qual é a produtividade da PC-ES em relação aos CCP. O cidadão, maior interessado na eficiência, eficácia e efetividade das políticas públicas, fica impedido de tomar conhecimento dos resultados da ação governamental, a qual ele financia por meio dos tributos.

Na ausência de dados oficiais, a equipe de fiscalização estimou, a partir de dados fornecidos pela própria PC-ES, qual seria a taxa de esclarecimento de crimes. Conforme se observa pelo [Gráfico 67](#), **estima-se que 2,4% das ocorrências de CCP tenham pelo menos um procedimento concluído e encaminhado à justiça.** Desse total, cerca de 1/3 são oriundas de prisões em flagrante. O percentual pode ser um maior, pois nem todos os inquéritos são completamente instruídos no sistema Deon.



Diante disso, a equipe recomendou que a PC-ES realize monitoramento sistemático do indicador de esclarecimento de CCP, de forma agregada e detalhada, por tipo de crime, por município, por regional e por delegacia, de forma a verificar seu incremento ou declínio, e que utilize os resultados do monitoramento para identificar as unidades menor produtividade, de forma a permitir a investigação das causas do problema e a promoção de ações para solucioná-los.

Ocorrências de Crimes Contra o Patrimônio

Registradas no ano de 2021 e concluídas até outubro de 2022



Gráfico 67: Ocorrências de crimes contra o patrimônio - registros e procedimentos⁶⁵.

Fonte: Elaboração NOPP, a partir de dados fornecidos pela PC-ES. O painel de CCP da Sesp mostra 40% menos registros em relação aos dados enviados pela PC-ES.

Em segundo lugar, constatou-se que **as delegacias distritais da região Metropolitana, que recebem o maior número de ocorrências de CCP** para esclarecer (61%), **apresentam menor taxa de abertura de procedimentos investigativos e possuem menor quantidade de pessoal**, proporcionalmente em relação às delegacias regionais e municipais (do interior). Seus policiais têm reduzido tempo para dedicarem-se à tarefa de investigação, **além de baixa ou nenhuma**

⁶⁵ Foram consideradas as ocorrências registradas entre janeiro e dezembro de 2021 e os procedimentos instaurados até 28/10/2022. Dessas, só não foram consideradas com potencial para indiciamento, as ocorrências que tinham apenas "Investigação Sumária" ou "Procedimento Avulso". Foram consideradas ocorrências concluídas todas as que tinham algum procedimento do tipo AIAI, BOC e TC, além de Inquéritos Policiais com *status* "Enviado à Justiça" ou com relatório final. Foram considerados como relatório final as peças "12.A - RELATÓRIO FINAL (FLAGRANTE)", "12.B - RELATÓRIO FINAL (PORTARIA)" e "12.C - RELATÓRIO FINAL (OUTRO)".



capacidade para investigar crimes cometidos no ambiente web, que estão em tendência de crescimento.

Enquanto as delegacias regionais e municipais do interior abrem procedimento de investigação para, respectivamente, 13% e 20% das ocorrências, as delegacias distritais abrem algum procedimento de investigação para somente 5% das ocorrências a elas atribuídas. Isso significa que **95% das ocorrências atribuídas às delegacias distritais não têm qualquer procedimento de investigação aberto.**

Em relação ao número de servidores, como exemplo, enquanto as delegacias municipais do interior possuem um investigador para cada 258 ocorrências de CCP, as delegacias distritais da região Metropolitana possuem um investigador para cada 1.809 ocorrências.

Estimou-se que mais de 40% do tempo da força de trabalho dos policiais seja dedicada a registro de ocorrências e atendimento ao público ([Gráfico 68](#)). Essas são as atividades que consomem a maior parte do tempo dos policiais das delegacias distritais. Pode-se estimar que aproximadamente **apenas 1/3 do seu tempo é dedicado ao trabalho de investigação** em si, incluindo também as atividades de inteligência e análise de dados.



Gráfico 68: Estimativa de tempo dedicado pelos policiais civis das delegacias distritais a cada tipo de atividade.

Fonte: Elaboração NOPP, a partir de dados colhidos em questionário.

Entre as causas identificadas para o problema, a equipe constatou que o quadro operacional da PC-ES está com 63% de suas vagas preenchidas e que não há servidores para realizar tarefas meramente administrativas, tais como o atendimento ao público e a prestação de orientações ao cidadão.

Por outro lado, é importante destacar que, **embora o quadro operacional de vagas da PC-ES esteja com quase 40% de suas vagas em aberto, o Espírito Santo não se encontra em situação ruim, em relação a outros Estados da Federação, no que tange ao número de policiais e delegados.**

Em relação à capacidade das delegacias distritais da região Metropolitana para investigar **crimes praticados no ambiente web**, verificou-se que **99% das ocorrências desse tipo de crimes ficam sem investigação.**



A maioria dos policiais das delegacias distritais afirma possuir **nenhuma ou baixa capacidade para investigar crimes cibernéticos** ([Gráfico 69](#)).

Segundo apurado pela equipe, somente um curso de capacitação nessa área havia sido oferecido a este grupo de policiais, com apenas 22 vagas. Dessa forma, **74% dos policiais das delegacias distritais da região Metropolitana nunca haviam participado de qualquer capacitação nessa área.**

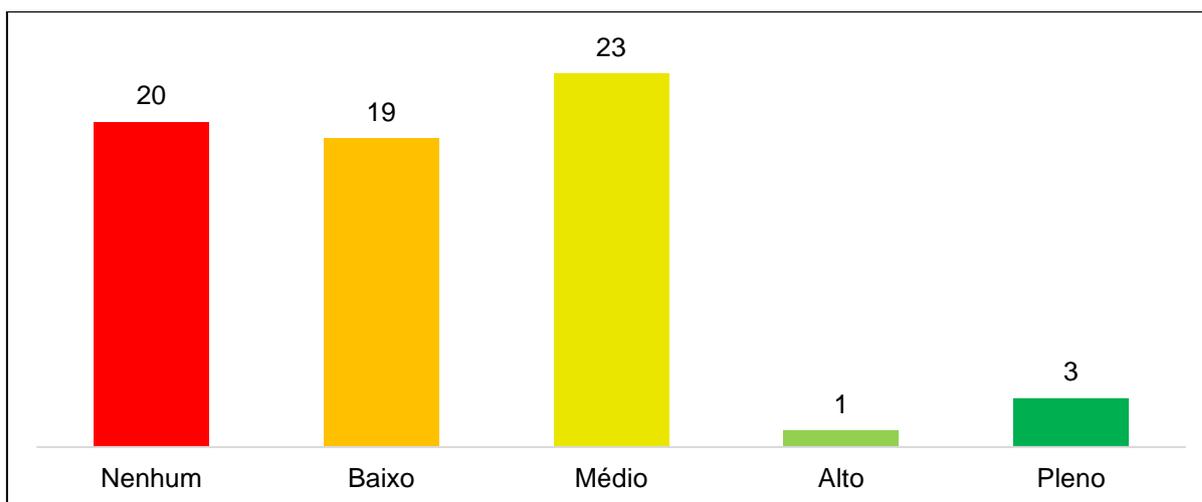


Gráfico 69: Nível de capacidade declarado pelos policiais das delegacias distritais para investigação de crimes cibernéticos.

Fonte: Elaboração NOPP (A partir de dados colhidos em aplicação de questionário)

Com relação à utilização de recursos materiais, constatou-se que as **delegacias distritais da região Metropolitana**, que recebem a maior parte das ocorrências de CCP para investigar, **possuem deficiências na estrutura física e na salubridade do ambiente de trabalho**, que podem resultar em danos à saúde dos servidores e à sua motivação, além de produzir riscos potenciais de acidentes, incêndios e perda de documentos e de objetos.

Foram identificados problemas tais como ausência ou deficiências na pintura, infiltrações nas paredes, instalações elétricas expostas, trincas ou rachaduras nas paredes, desprendimento de revestimentos, objetos apreendidos e documentos armazenados no chão ou em local improvisado e goteiras. Os registros fotográficos abaixo ilustram algumas das impropriedades encontradas:



Foto 3: Infiltrações nas paredes (7º DP – Vila Velha)



Foto 4: Documentos armazenados no chão ou em local improvisado (10º, 12º e 13º DP - Serra)



Foto 5: Trincas ou rachaduras no teto (2º DP - Vitória)



Foto 6: Sanitário sem tampa e torneira quebrada (7º DP - Vila Velha)



Foto 7: Trincas ou rachaduras nas paredes (9º DP - Vila Velha)



Foto 8: Desprendimento do piso (9º DP - Vila Velha)



Foto 9: Porta quebrada (9º DP – Vila Velha)

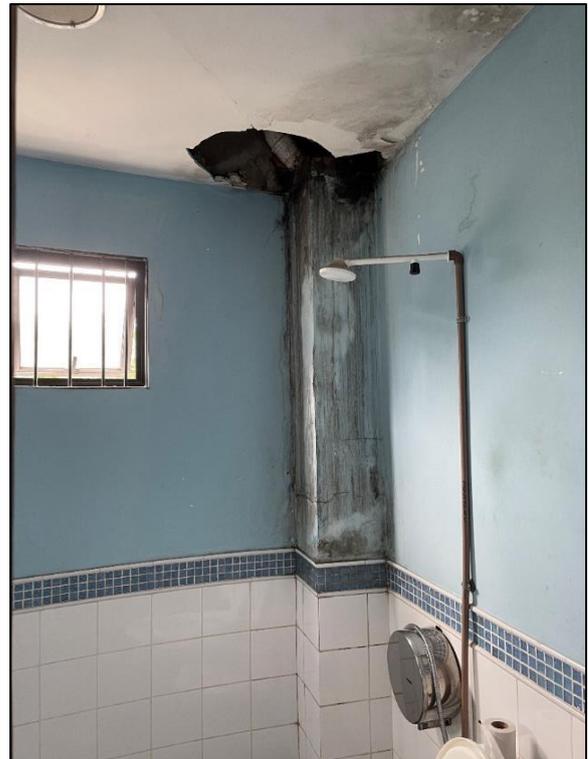


Foto 10: Desprendimento de teto ou forros e parede com infiltração (2º DP - Vitória)

Os gestores informaram à equipe de fiscalização que a PC-ES, por meio da Superintendência de Apoio Logístico e Engenharia – SALE realizou, em 2019, um diagnóstico detalhado dos imóveis do órgão e que, após o diagnóstico, foi feito um planejamento-cronograma para contratar projetos de reforma ou construção para todas as necessidades da PCES.

No entanto, o diagnóstico apresenta questões pendentes ou atrasos passíveis de terem ocorrido, talvez, por conta da pandemia, mas que perduram até os dias atuais.

Em relação ao acompanhamento da saúde psicológica dos servidores, **a PC-ES não realiza um acompanhamento sistemático da saúde mental dos policiais e delegados**, especialmente pela ausência de um plano específico para esta ação.

Além disso, as ações da Divisão de Promoção Social – DPS, embora importantes, não cumprem, ainda, essa função. Como resultado, não há a identificação de servidores



com problemas psicológicos ou mesmo seu encaminhamento para tratamento adequado.

Por meio da aplicação de questionário, a equipe de fiscalização constatou que quase a totalidade dos policiais e delegados não têm qualquer acompanhamento psicológico pela DPS ([Gráfico 70](#)).

A partir de uma pesquisa realizada para conhecer a saúde física e mental de policiais civis e militares do Rio de Janeiro⁶⁶, a equipe de fiscalização incluiu no questionário aplicado aos servidores das delegacias distritais da região Metropolitana um rol de sintomas de sofrimento psíquico, para verificar sua prevalência nestes servidores. Os sintomas “dorme mal” (39% e 44%) e “nervoso(a), tenso(a) e agitado(a)” (44% e 56%) se destacaram entre policiais e delegados, respectivamente.

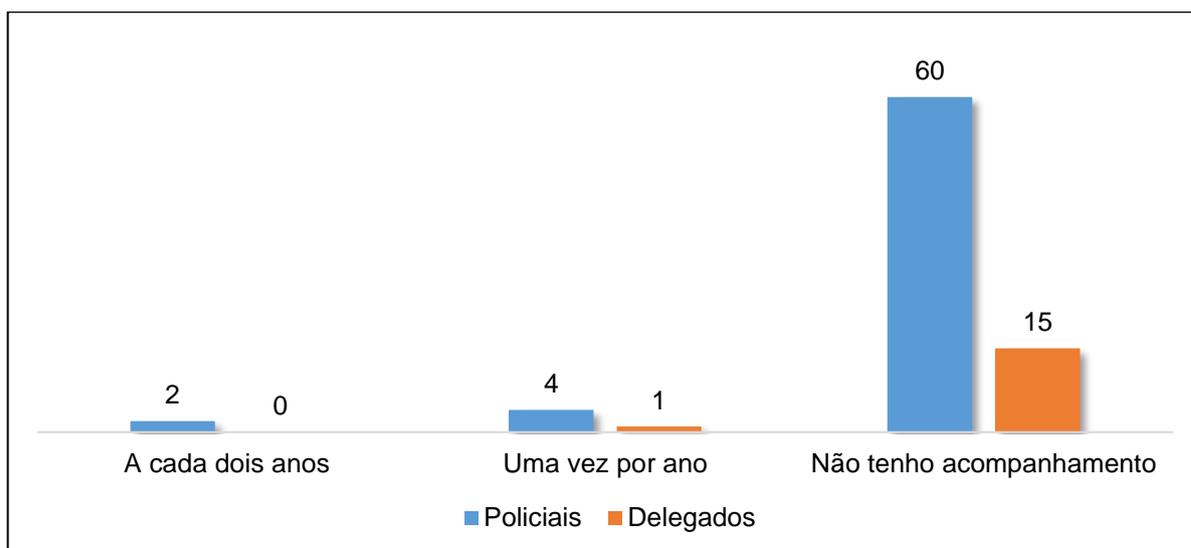


Gráfico 70: Acompanhamento periódico da saúde psicológica dos servidores das delegacias distritais da região Metropolitana pelo DPS

Fonte: Elaboração NOPP, a partir de questionário aplicado aos servidores.

Por fim, com relação ao último achado, a equipe de fiscalização constatou que não existe, na PC-ES, normativo específico sobre como deve ser realizado o controle da jornada de trabalho ou da realização de tarefas em serviço externo, resultando em controles frágeis e informais, feitos de maneira manual e de forma despadronizada.

⁶⁶ MINAYO, Maria Cecília de Souza; ASSIS, Simone Gonçalves de; OLIVEIRA, Raquel Vasconcellos Carvalhaes de. **Impacto das atividades profissionais na saúde física e mental dos policiais civis e militares do Rio de Janeiro (RJ, Brasil)**. Ciência & Saúde Coletiva, v. 16, p. 2199-2209, 2011.



Como resultado, torna-se impossível aferir o cumprimento do número de horas exigido aos policiais e delegados, ou mesmo das tarefas em quantidade e qualidade compatíveis com jornada de trabalho deles exigida.

A partir dos achados evidenciados, foram apresentadas propostas de recomendações para sua solução, atuando sobre as causas ou sobre os efeitos das situações encontradas.

No Relatório de Auditoria, também são mencionadas as dificuldades enfrentadas pelos gestores e as ações positivas que eles têm implementado para conduzir a política pública analisada.

- **Considerações finais**

A investigação de Crimes Contra o Patrimônio – CCP se apresenta como um enorme desafio para o Estado do Espírito Santo, em especial, para a Polícia Civil – PC-ES, devido, primeiramente, ao monumental número de ocorrências desse tipo de crime. Em 2021, segundo dados fornecidos à equipe de fiscalização, foram mais de 120 mil ocorrências de CCP registradas (sem contar a subnotificação).

Esse fato demonstra a importância da atuação preventiva da Polícia Militar e das Guardas Municipais, de forma imediata, para coibir a ocorrência de crimes, mas também da atuação a médio e longo prazo do Governo do Estado e das prefeituras municipais nas áreas de educação, cultura e trabalho e emprego, para reduzir o número de ocorrências de CCP. Ou seja, o problema da violência não se combate apenas com a ação policial.

Contudo, as constatações da auditoria demonstram que há bastante espaço para melhoria na atuação da própria Polícia Civil do Estado do Espírito Santo. Por isso, as recomendações expedidas pelo Tribunal serão objeto de monitoramento em momento oportuno.

7. MONITORAMENTO DAS DELIBERAÇÕES DO PLENÁRIO

De acordo com o controle de monitoramento das deliberações deste Tribunal de Contas sobre as contas do governador do estado, ficou para o exercício de 2022 o



monitoramento do **item 1.2.3 do Parecer Prévio 52/2018-1**, Contas de 2017 (proc. TC 4.021/2018-9).

1.2 Determinar (...)

1.2.3 ao IPAJM e à Sefaz, para que somente efetuem o registro da receita orçamentária das variações nas contas dos investimentos quando da sua efetiva realização, nos termos do MCASP, IPC 09 e Parecer Consulta TC 5/2015 – Plenário, a ser providenciado no próximo planejamento governamental (subseção 5.3.2.1 do Relatório Técnico 00116/2018-8);

Em registro circunstanciado acostado aos autos, **Apêndice 55/2023-1** (peça 75), observa-se que a deliberação em destaque ficou para acompanhamento nas Contas de 2022, por existir determinação idêntica no item 1.2.4 do Parecer Prévio 72/2020-1 sobre as Contas de 2019, sendo, posteriormente, em sede de recurso, convertida em recomendação - item 1.3.4 do Parecer Prévio TC 88/2021-1 (proc. TC 4.645/2020-2 – Recurso de Reconsideração).

Com a conversão da determinação em recomendação e, inclusive, com a alteração do MDF (12^a ed.), posterior à expedição da deliberação que acabou interferindo na metodologia de apuração da Receita Corrente Líquida para o exercício de 2022, concluiu-se pelo **cumprimento da determinação** exarada no **item 1.2.3 do Parecer Prévio 52/2018-1**.

8. OPINIÕES E CONCLUSÃO

Tratam os autos de análise das contas do governador do Estado do Espírito Santo no exercício de 2022, o Excelentíssimo Senhor Governador José Renato Casagrande, face à competência do TCEES de exercer o controle externo das contas do chefe do Poder Executivo estadual (art. 71, I, e art. 75 da CFRB; art. 71, I, da CE; art. 1º, II, da LC Estadual 621/2012; e art. 1º, II, do RITCEES, aprovado pela Resolução TC 261/2013).

As contas prestadas pelo governador à Assembleia Legislativa foram encaminhadas ao Tribunal de Contas em 09/05/2023 (protocolo TC 7.256/2023-4), cumprindo os requisitos legais e regulamentares relativos a sua formalização (art. 106, *caput*, do RITCEES), conforme Análise Inicial de Conformidade 1/2023-5 (peça 62). A prestação de contas abrange a totalidade do exercício financeiro de 2022 (art. 105, § 1º, do RITCEES), e consiste no Balanço Geral do Estado e demais documentos e



informações exigidos em ato normativo desta Corte (art. 105, § 3º, do RITCEES), notadamente a Instrução Normativa TC 68/2020.

Estruturada em seções, a instrução técnica apresentou análise circunstanciada sobre: visão geral do estado, perfil socioeconômico e estrutura administrativa ([seção 1](#)); conjuntura econômica e fiscal prevalecente em 2022 ([seção 2](#)); conformidade da execução orçamentária e financeira abrangendo os instrumentos de planejamento orçamentário, gestão orçamentária, gestão financeira, gestão fiscal e limites constitucionais, renúncia de receitas, gestão previdenciária, controle interno, e riscos e ameaças à sustentabilidade fiscal ([seção 3](#)); resultado da auditoria do Balanço Geral do Estado ([seção 4](#)); resultado da atuação governamental nas políticas públicas de saúde, educação, segurança e assistência social ([seção 5](#)); fiscalizações em destaque nas áreas de saúde, obras e serviços de engenharia e segurança pública ([seção 6](#)); e por fim, monitoramento das deliberações do Plenário ([seção 7](#)).

A seguir, apresenta-se uma sinopse da análise desenvolvida:

- ✓ CONJUNTURA ECONÔMICA E FISCAL ([seção 2](#)). A análise mostrou a situação em 2022 no país e no mundo, e evidenciou no âmbito estadual que o PIB do Espírito Santo cresceu +1,9% em 2022 (Brasil: +2,9%), resultado menor que o observado em 2021 (+7% no ES, que foi superior ao do Brasil: 5%). A alta de preços também atingiu o Espírito Santo e o IPCA na Região Metropolitana da Grande Vitória atingiu +5,03% no acumulado de 2022. A taxa de desocupação no Espírito Santo foi estimada em 7,2%, registrando decréscimo de -2,6 p.p. em relação ao 4º trimestre de 2021. A política fiscal (receitas e despesas) do Estado do Espírito Santo continuou equilibrada em 2022: a receita total alcançou R\$ 24 bilhões em 2022, um aumento nominal de +19,72% em relação a 2021 (e real de +13,17%), e a despesa total chegou a R\$ 22,8 bilhões em 2022 (+21,44% nominal e +14,80% real), resultando em um superávit orçamentário de R\$ 1,2 bilhão para 2022 (-5,10% nominal e -10,29% real). A gestão fiscal do governo do ES garantiu mais um ano com resultado primário positivo, importante indicador da capacidade do ente de arcar com os juros da dívida consolidada e, no longo prazo, garantir sua solvência. Alcançou assim, mais uma vez nota A na Capag, importante indicador usado pela União na concessão ou não de aval para a realização de



operações de crédito, cuja nota é atribuída com base em três indicadores: endividamento, poupança corrente e índice de liquidez.

- ✓ CONFORMIDADE DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA ([seção 3](#)). Nessa avaliação que abrange os instrumentos de planejamento (PPA, LDO e LOA) observou-se, dentre outras coisas, que foram definidos como prioritários no exercício financeiro de 2022, 30 programas dos 45 que integram o PPA. Cerca de 13,9 bilhões foram empenhados nesses programas tidos como prioritários, o que representou, na média, uma execução de 84,2% da despesa autorizada para tais programas ([subseção 3.1](#)).

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

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



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

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

Aplicou R\$ 2,6 bilhões, cerca de 15,51% dos recursos provenientes da receita resultante de impostos, compreendidas as transferências constitucionais em **Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS)**, cumprindo com o limite mínimo constitucional de 12% ([subseção 3.4.5.1](#)). Constatou-se que a **despesa total com pessoal** do Poder Executivo atingiu R\$ 7,9 bilhões, valor equivalente a 37,48% da Receita Corrente Líquida (ajustada para cálculo dos limites da despesa com pessoal), cumprindo com o limite legal de 49% previsto na LRF. De igual modo, ficou constatado o cumprimento do limite legal de 60% da RCL, previsto na LRF, para as despesas com pessoal consolidada do Ente ([subseção 3.4.7](#)).

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



Acerca do tema **renúncia de receitas** ([subseção 3.5](#)) avaliou-se a transparência e a conformidade dos instrumentos utilizados para instituição das renúncias, em atenção ao que estabelece a CF/1988 e a LRF, por ocasião da concessão ou renovação de incentivos fiscais. Neste tópico foram identificadas não conformidades legais nos benefícios instituídos e ou concedidos no exercício; falhas no planejamento da renúncia de receita a partir dos instrumentos de planejamento e orçamento para o exercício (LDO e LOA); falhas na manutenção do equilíbrio fiscal das renúncias de receitas; e falhas na transparência decorrente das ações relacionadas a prática de benefícios fiscais que decorra renúncia de receita. Por fim, foram apresentadas oportunidades de melhoria que seguem reproduzidas na [subseção 3.5.4](#).

Em relação à **gestão previdenciária** ([subseção 3.6](#)), procurou-se dar ênfase em tópicos distintos à análise do Fundo de Proteção Social dos Militares (FPS) [[subseção 3.6.1](#)] e ao Equilíbrio do ES-Previdência ([subseção 3.6.2](#)). Sobre o **FPS**, ficou confirmado no terceiro ano de sua criação, o cenário permanente de cobertura de insuficiências financeiras de forma crescente pelo Tesouro. Verificou-se que a despesa com benefícios aumentou 11,16% em 2022 (valores atualizados), ensejando necessidade de aporte de R\$ 834 milhões (103,6 milhões a mais que em 2021), comprometendo 3,92% da RCL. Em 2021, estava em 3,67% da RCL. O FPS apresenta um déficit atuarial de R\$ 13,4 bilhões, revelando um aumento de R\$ 1,9 bilhão (equivalente a 17%) em relação a 2021 (valores atualizados). O **equilíbrio do ES-Previdência**, é formado pelo Fundo Financeiro, fundo fechado de repartição simples e em extinção, e pelo Fundo Previdenciário, fundo em capitalização, ao qual deve ser garantida a preservação do equilíbrio financeiro e atuarial. Nesse caso verificou-se que no **Fundo Financeiro**, o aporte do exercício de 2022 (R\$ 2,2 bilhões) foi 4,31% maior que em 2021 (valores atualizados), comprometendo 10,44% da RCL, embora constatado acréscimo de R\$ 95,21 milhões nos ativos garantidores do plano. O déficit atuarial projetado na Avaliação Atuarial foi de R\$ 37 bilhões, revelando aumento de R\$ 2,2 bilhões (equivalente a 6,33%) em relação a 2021 (valores atualizados). Os aportes ao Fundo Financeiro e ao FPS comprometeram, em 2022, 14,36% da RCL do Estado; percentual que em 2021 foi de 14,35%. Pequena variação que se deve aos acréscimos de 13,01% nos



aportes e 12,91% na RCL, comparando-se os dois exercícios. No **Fundo Previdenciário**, em 2022 houve aumento de 116,20% das receitas⁶⁷ e de 5,73% das despesas com benefícios, em relação a 2021 (valores atualizados). A remuneração dos investimentos foi de 5,45% no ano, abaixo do estabelecido na meta atuarial para o exercício, de 10,78% (IPCA + 5%). A dificuldade para alcançar essa meta pode comprometer o cenário planejado pela avaliação atuarial. Por fim, concluiu-se que a cobertura das insuficiências financeiras ainda é elevada, mas o incremento da RCL amenizou o comprometimento de recursos do Tesouro. Além disso, é primordial que a remuneração dos investimentos no Fundo Previdenciário alcance a meta atuarial estabelecida pela política de investimentos, para que o equilíbrio financeiro e atuarial do ES-Previdência não seja prejudicado.

Verificou-se a existência de **riscos e ameaças à sustentabilidade fiscal** ([subseção 3.9](#)) relativos a determinados pontos, em especial sobre o Fundo de Proteção dos Militares (FPS). Ao criar o fundo em 2020 e retirar os militares do ES-Previdência, o Estado fez opção por instituir um novo regime operado em repartição simples, de forma perene, em contrapartida a um regime de capitalização, atuarialmente equilibrado, o que representa uma ação com elevado potencial de risco para a gestão fiscal do ente, tendo em vista a projeção de aumento das despesas até a década de 2080, precipuamente cobertas por meio de aportes do Tesouro Estadual.

- ✓ **BALANÇO GERAL DO ESTADO – BGE** ([seção 4](#)). A análise seguiu de acordo com o resultado da auditoria financeira do BGE, referente ao exercício de 2022 (proc. TC 7.856/2022-8, apenso), que levou a opinião com ressalva sobre as demonstrações contábeis consolidadas. Foram identificadas as seguintes ocorrências como pontos de ressalva: distorção, em valor não estimado, em virtude de registros de créditos a receber que não satisfazem a definição de ativo; e b) ausência de posição patrimonial fidedigna e conciliada com saldos contábeis para o imobilizado. A título de parágrafos de ênfase, a auditoria

⁶⁷ Essa alta variação nas receitas foi provocada por alteração nos procedimentos contábeis para reconhecimento da remuneração com aplicações financeiras do Fundo Previdenciário, repercutindo nos registros orçamentários; tema que deverá ser aprofundado quando da análise das contas do ordenador de despesas do IPAJM (PCA/2022).



chamou a atenção para duas notas explicativas: Nota Explicativa 58 às demonstrações contábeis consolidadas, que destaca o possível enquadramento da CETURB como empresa estatal dependente, nos termos do artigo 2º, inciso III, da LRF, tendo em vista apontamentos realizados pela Secont, Sefaz e SEP; e Nota Explicativa 34, que evidencia a alteração do Patrimônio Líquido (Demonstração das Mutações no Patrimônio Líquido) ocorrida no exercício de 2022, em comparação com o ano de 2021, em R\$ 49 bilhões.

- ✓ **RESULTADO DA ATUAÇÃO GOVERNAMENTAL** ([seção 5](#)). Avaliou-se o resultado sob quatro enfoques: políticas públicas de saúde, políticas públicas de educação, políticas de segurança pública, e políticas públicas em assistência social. Em **saúde** o destaque foi para a avaliação dos dados publicados no Relatório Anual de Gestão (RAG) - 2022. Das 98 metas para 2022 para o Plano Estadual de Saúde (PES) 2020-2023, 30 foram cumpridas e 65 não cumpridas (há três indicadores sem metas). Em **educação** foi apresentado o cenário educacional em 2022 da rede pública estadual com 413 escolas e 202.484 matrículas na Educação Básica. Destacou-se também o desenvolvimento histórico de alguns dos indicadores da educação, como o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – Ideb, nível de proficiência no Saeb, e taxa de abandono. Além de reflexões e dados sobre a valorização do profissional do magistério. Em **segurança pública**, foram apresentados os investimentos realizados e dado destaque aos indicadores que tratam dos crimes contra a pessoa e contra o patrimônio. Nos crimes contra a pessoa o Espírito Santo tem mostrado, nos últimos anos, quedas na taxa de Mortes Violentas Intencionais (MVI) por 100 mil habitantes, mas ainda apresenta indicadores superiores à taxa do Brasil. Já em relação aos crimes contra o patrimônio, a situação é preocupante, pois apresenta tendência de aumento, com uma mudança na dinâmica dos crimes, pela migração dos criminosos para o cometimento de estelionatos, especialmente em meio virtual. Em **assistência social**, foram apresentados os investimentos realizados e dado destaque às ações relativas ao Bolsa Capixaba e Compra Direta de Alimentos, além de reflexões sobre os indicadores de trabalho e renda, e indicadores de pobreza e de insegurança alimentar.



- ✓ **FISCALIZAÇÃO EM DESTAQUE** ([seção 6](#)). Destacou-se o trabalho de fiscalização do TCEES nas áreas de saúde, obras e serviços de engenharia, e segurança pública. Em **saúde** o destaque foi para a regulação na saúde estadual; câncer do colo do útero; e vacinação contra a Covid-19 em crianças de 5 a 11 anos. Em **obras e serviços de engenharia** os destaques foram para a ampliação da capacidade e a implantação de ciclovia na terceira ponte; acompanhamento da segunda fase da obra de construção do Hospital Geral de Cariacica; acompanhamento da execução da obra de construção da Penitenciária Estadual de Vila Velha – PEVV VI; e atuação da agência na fiscalização e regulação dos contratos de prestação de serviços públicos. Por fim, em **segurança pública**, o destaque ficou por conta da auditoria operacional sobre a investigação dos crimes contra o patrimônio.

- ✓ **MONITORAMENTO DE DELIBERAÇÕES REMANESCENTES** ([seção 7](#)). Tratou-se da única deliberação Plenária pendente de monitoramento para o exercício de 2022, qual seja: determinação exarada no item 1.2.3 do Parecer Prévio 52/2018-1, contas do governador de 2017 (proc. TC 4.021/2018-9). Após análise, conforme registro circunstanciado acostado aos autos, foi atestado o seu cumprimento.

Feito o breve relato, seguem as opiniões que embasam o parecer prévio sobre as Contas do Governador do Estado referentes ao exercício de 2022:

i - Opinião sobre a execução orçamentária e financeira

Com base nos procedimentos aplicados e no escopo selecionado para a análise sobre a execução dos orçamentos do Estado, detalhados na [seção 3](#), conclui-se que foram observados, em todos os aspectos relevantes, os princípios constitucionais e legais que regem a administração pública estadual, bem como as normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos do Estado e nas demais operações realizadas com recursos públicos estaduais, em especial quanto ao que estabelece a LOA.



Desse modo, propõe-se ao TCEES emitir **opinião sem ressalvas** sobre a execução dos orçamentos e gestão dos recursos públicos estaduais no parecer prévio sobre as Contas do Governador do Estado referentes ao exercício de 2022.

ii – Opinião sobre o Balanço Geral do Estado

Auditoria realizada nas demonstrações contábeis consolidadas do Estado referentes ao exercício de 2022, em razão de ocorrências detectadas, não conseguiu obter evidências apropriadas e suficientes para suportar opinião em relação a fidedignidade do valor contábil dos saldos de dois grupos de contas: ativo realizável a longo prazo e ativo imobilizado.

Ocorrências detectadas em auditoria e detalhadas na [subseção 4.2](#):

- a) **Distorção, em valor não estimado, em virtude de registros de créditos a receber que não satisfazem a definição de ativo.** Reconhecimento no ativo de créditos a receber cuja expectativa de geração de benefícios econômicos futuros pode ser considerada nula, tendo em vista a hipótese da prescrição. São registros que se referem à conta Financiamentos Concedidos – Fundap (121110302), que apresenta créditos vencidos há mais de vinte anos, e à conta Dívida Ativa Tributária (121110400), com créditos vencidos entre vinte e quarenta anos, referente a 4.610 Certificados de Dívida Ativa (CDA's).
- b) **Ausência de posição patrimonial fidedigna e conciliada com saldos contábeis para o Imobilizado.** Divergência de R\$ 476 milhões entre o registro contábil e o controle patrimonial analítico de bens imóveis da Secretaria de Estado da Educação - Sedu, componente significativo do Balanço Geral do Estado.

Assim, com base nos procedimentos realizados e nas evidências obtidas em auditoria, conclui-se que, exceto pelos possíveis efeitos das ocorrências consignadas no relatório, não há conhecimento de nenhum fato que leve a acreditar que as demonstrações contábeis consolidadas do Estado, exercício findo em 31/12/2022, não foram apresentadas adequadamente em todos os seus aspectos relevantes, de acordo com a Lei 4.320/1964, Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBC TSP), orientações do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor



Público (MCASP) – 9ª ed. e as Instruções de Procedimentos Contábeis, expedidos pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

Desse modo, propõe-se ao TCEES emitir **opinião com ressalvas** sobre as demonstrações contábeis consolidadas no parecer prévio sobre as Contas do Governador do Estado referentes ao exercício de 2022.

Diante do exposto, na forma do art. 80, inciso II, da Lei Complementar 621/2012 c/c art. 132, inciso II, do RITCEES, propõe-se ao TCEES a emissão de parecer prévio pela **aprovação das contas com ressalvas** referentes ao exercício de 2022, sob a responsabilidade do Excelentíssimo Senhor Governador do Estado do Espírito Santo, José Renato Casagrande.

9. PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO

9.1 Minuta do Parecer Prévio

Parecer Prévio sobre as Contas do Governador do Estado do Espírito Santo

O Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo é de parecer que as Contas atinentes ao exercício de 2022, apresentadas pelo Excelentíssimo Senhor Governador do Estado do Espírito Santo, José Renato Casagrande, estão em condições de serem aprovadas pela Assembleia Legislativa, com ressalvas.

1. Opinião sobre a execução orçamentária e financeira

Com base nos procedimentos aplicados e no escopo selecionado para a análise sobre a execução dos orçamentos do Estado, conclui-se que foram observados, em todos os aspectos relevantes, os princípios constitucionais e legais que regem a administração pública estadual, bem como as normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos do Estado e nas demais operações realizadas com recursos públicos estaduais, em especial quanto ao que estabelece a lei orçamentária anual.

2. Opinião sobre o Balanço Geral do Estado

Com base nos procedimentos realizados e nas evidências obtidas em auditoria, conclui-se que, exceto pelos possíveis efeitos das ocorrências consignadas no relatório, não há conhecimento de nenhum fato que leve a acreditar que as demonstrações contábeis consolidadas do Estado, exercício findo em 31/12/2022, não foram apresentadas adequadamente em todos os seus aspectos relevantes, de acordo com a Lei 4.320/1964, Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBC TSP), orientações do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) – 9ª ed. e as Instruções de Procedimentos Contábeis, expedidos pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN).



Fundamentação do Parecer Prévio sobre as Contas do Governador do Estado do Espírito Santo

1. Fundamentos para a opinião sobre a execução dos orçamentos do Estado

A descrição completa dos fundamentos para a emissão de opinião não modificada sobre a execução dos orçamentos do Estado consta na seção 3, especialmente na subseção 3.9 do Relatório Técnico 122/2023-1 (proc. TC 2.605/2023-9), em que se conclui que os achados evidenciados ao longo da análise estão de acordo, em todos os aspectos relevantes, com as normas legais aplicáveis.

Por outro lado, há registros de oportunidades de melhoria, inclusive com propostas de recomendações e ciências, essas últimas na forma de alerta, descritas nas subseções 9.2 e 9.3 do relatório.

2. Fundamentos para a opinião sobre o Balanço Geral do Estado

A descrição completa dos fundamentos para a emissão de opinião modificada sobre o Balanço Geral do Estado consta na subseção 4.2 do Relatório Técnico 122/2023-1 (proc. TC 2.605/2023-9), na qual foram incorporadas apenas as ocorrências relevantes para a formação de opinião.

Ocorrências ressalvadas:

- 2.1 Distorção, em valor não estimado, em virtude de registros de créditos a receber que não satisfazem a definição de ativo.** Reconhecimento no ativo de créditos a receber cuja expectativa de geração de benefícios econômicos futuros pode ser considerada nula, tendo em vista a hipótese da prescrição. São registros que se referem à conta Financiamentos Concedidos – Fundap (121110302), que apresenta créditos vencidos há mais de vinte anos, e à conta Dívida Ativa Tributária (121110400), com créditos vencidos entre vinte e quarenta anos, referente a 4.610 Certificados de Dívida Ativa (CDA's).
- 2.2 Ausência de posição patrimonial fidedigna e conciliada com saldos contábeis para o Imobilizado.** Divergência de R\$ 476 milhões entre o registro contábil e o controle patrimonial analítico de bens imóveis da Secretaria de Estado da Educação - Sedu, componente significativo do Balanço Geral do Estado.

Além disso, há registros de oportunidades de melhoria, inclusive com propostas de recomendações e ciências, essas últimas na forma de alerta, descritas nas subseções 9.2 e 9.3 do relatório.

9.2 Recomendações

Considerando as análises consignadas na presente instrução, em especial acerca do equilíbrio financeiro do ES-Previdência, renúncia de receitas e dos resultados da auditoria do Balanço Geral do Estado (BGE) 2022, propõe-se recomendar, com fundamento no art. 1º, XXXVI, da Lei Complementar Estadual 621/2012, c/c o art. 329, § 7º, do Regimento Interno do TCEES (Resolução TC 261/2013):

9.2.1 À Sefaz, para que no exercício de sua competência, promova a elaboração de instrução normativa que estabeleça critérios metodológicos mínimos para elaboração e disponibilização das informações pertinentes a



consideração da renúncia de receita na elaboração da estimativa da receita na LOA, visando garantir o atendimento ao requisito de manutenção do equilíbrio fiscal ([subseção 3.5](#));

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

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

9.2.4 À Sefaz, para que no exercício de sua atribuição como órgão central de contabilidade, promova os devidos ajustes metodológicos para consolidação do Balanço Geral do Estado, caso a taxa de desconto do passivo de benefício definido não seja compatível com os rendimentos dos títulos públicos, pois fornecem a melhor aproximação do valor do dinheiro no tempo, na data das demonstrações contábeis, devendo ser utilizados aqueles lastreados pelo IPCA, como ocorre na emissão das Notas do Tesouro Nacional – Série B, em atendimento aos itens 85 a 88 da NBC TSP 15 e item 4.3.3 da Parte III do MCASP - 9ª edição ([subseção 3.6.4.2, alínea a](#));

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



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

9.2.7 À Sefaz, para que no exercício de sua competência como órgão responsável pela inscrição e controle da dívida ativa (LC 225/2002), e à Procuradoria Geral do Estado - PGE, a quem compete a gerência da dívida ativa (LC 88/1996), que, em conformidade com os preceitos da NBC TSP Estrutura Conceitual (itens 3.10 a 3.16 e 5.6 a 5.13 e 6.10) e do MCASP 9ª edição (itens 2.1.1 e 2.1.2), prossigam na adoção dos procedimentos necessários para o reconhecimento e mensuração, bem como no *desreconhecimento* dos créditos tributários a receber, em especial os inscritos em dívida ativa, considerando os diferentes potenciais de recuperabilidade, a fim de que os registros contábeis desses ativos e o correspondente ajuste para perdas espelhem a real possibilidade de recuperação econômico-financeira ([subseção 4.2.1](#));

9.2.8 À Sedu, para que constitua grupo de trabalho para elaborar Plano de Ação objetivando implantação e registro dos procedimentos relativos ao reconhecimento e mensuração de bens móveis e imóveis, em conformidade com os preceitos da NBC TSP 07 (item 44), Portaria 548/2015, Plano de Implantação dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais emitido pela STN, Instrução Normativa TC 36/2016 (Anexo Único - item 7), do MCASP 9ª Edição (parte II, item 11) [[subseção 4.2.2](#)]; e

9.2.9 À Sedu, para que adote normas de procedimentos com o objetivo de prover a Subgerência de Patrimônio deste órgão, e consequentemente sua área de contabilidade, com informações relativas a: obras em prédios públicos sob sua responsabilidade; aquisição de bens imóveis; bens imóveis cedidos a terceiros; bens imóveis cedidos de terceiros; benfeitorias em propriedades de terceiros (imóveis locados e cedidos pela municipalidade); alienação de bens imóveis (doação, transferência definitiva, transferência de posse, entre



outros); extinção de unidades escolares; transferência de posse de bens imóveis; e demais casos de ingresso / baixa de bens imóveis existentes ([subseção 4.2.2](#)).

9.3 Ciências

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

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

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

9.3.3 Dar ciência ao chefe do Poder Executivo e ao atual responsável pela Sefaz, das ocorrências registradas na [subseção 3.5](#), sobre renúncia de receitas, como forma de alerta, para a necessidade do Estado do Espírito Santo aperfeiçoar o planejamento das peças orçamentárias, visando atender aos princípios da gestão fiscal responsável (transparência, planejamento e manutenção do equilíbrio orçamentário financeiro); além de atentar para as exigências normativas para execução, ampliação sobre a concessão de benefícios fiscais;

9.3.4 Dar ciência ao chefe do Poder Executivo estadual e à SEP, considerando suas atribuições relacionadas ao acompanhamento e avaliação das políticas governamentais, da ocorrência registrada neste tópico sobre o Fundo de Proteção Social dos Militares (FPS), como forma de alerta, para que promova ações voltadas à mitigação de riscos fiscais oriundos da retirada de



militares do ES-Previdência e criação do FPS, operado em regime financeiro de repartição simples, pois será gerido de forma perene para a oferta de benefícios por inatividade e pensões de militares, sem a correspondente capitalização de recursos para pagamento dessas despesas, ainda que previsto cenário de crescimento permanente do resultado orçamentário negativo por meio de projeções atuariais, oferecendo potencial ameaça ao equilíbrio das contas públicas ([subseção 3.6.1](#));

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

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

Vitória, 24 de maio de 2023.

Adécio de Jesus Santos

Auditor de Controle Externo

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

Adriane de Paiva Lima

Auditora de Controle Externo

Núcleo de Controle Externo de Fiscalização de Pessoal e Previdência – NPPREV

Beatriz Augusta Simmer

Auditora de Controle Externo

Núcleo de Controle Externo de Auditoria e Gestão Fiscal – NGF



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

Núcleo de Controle Externo de Consolidação das Contas de Governo - NCCONTAS

Bruno Fardin Faé

Auditor de Controle Externo

*Núcleo de Controle Externo de Avaliação e Monitoramento de Outras Políticas
Públicas Sociais – NOPP*

César Augusto Tononi de Matos

Auditor de Controle Externo

Núcleo de Controle Externo de Auditoria e Gestão Fiscal – NCONTAS

César Douglas de Lima Gozzoli

Auditor de Controle Externo

Núcleo de Controle Externo de Auditoria e Gestão Fiscal – NGF

Gustavo Franco Correa Hespanhol

Auditor de Controle Externo

*Núcleo de Controle Externo de Avaliação e Monitoramento de Políticas Públicas de
Saúde – NSAÚDE*

Jaderval Freire Junior

Auditor de Controle Externo

Núcleo de Controle Externo de Auditoria e Gestão Fiscal – NGF

José Antonio Gramelich

Auditor de Controle Externo

Núcleo de Controle Externo de Contabilidade – NCONTAS

José Carlos Viana Gonçalves

Auditor de Controle Externo

Núcleo de Controle Externo de Auditoria e Gestão Fiscal – NGF

Margareth Cardoso Rocha Malheiros

Auditora de Controle Externo

Núcleo de Controle Externo de Fiscalização de Pessoal e Previdência – NPPREV

Mariza de Souza Macedo

Auditora de Controle Externo

Núcleo de Controle Externo de Auditoria e Gestão Fiscal – NGF

Maytê Cardoso Aguiar

Auditora de Controle Externo

*Núcleo de Controle Externo de Avaliação e Monitoramento de Políticas Públicas de
Saúde – NSAÚDE*

Miguel Burnier Ulhoa

Auditor de Controle Externo

Núcleo de Controle Externo de Fiscalização de Pessoal e Previdência – NPPREV



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

Núcleo de Controle Externo de Consolidação das Contas de Governo - NCCONTAS

Paula Rodrigues Sabra

Auditora de Controle Externo

Núcleo de Controle Externo de Avaliação e Monitoramento de Políticas Públicas de Educação – NEDUCAÇÃO

Robert Luther Salviato Detoni

Auditor de Controle Externo

Núcleo de Controle Externo de Avaliação de Tendências e Riscos – NATR

Vinicius Bergamini Del Pupo

Auditor de Controle Externo

Núcleo de Controle Externo de Auditoria e Gestão Fiscal – NGF