



## Relatório Técnico 00235/2019-1

Produzido em fase anterior ao julgamento

**Processos:** 08298/2019-7, 01305/2019-1, 06226/2018-1, 03091/2018-2

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

**Descrição complementar:** Ao Relator. Aprovar. Recomendar. Certificar monitoramento.

**Exercício:** 2018

**Criação:** 13/06/2019 16:50

**Origem:** NMG - Núcleo de Controle Externo de Macroavaliação Governamental

# **RELATÓRIO TÉCNICO DAS CONTAS DO GOVERNADOR DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

**EXERCÍCIO - 2018**

**RELATOR – CONSELHEIRO  
SÉRGIO MANOEL NADER BORGES**



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

### Conselheiros

**SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO** – Presidente  
**DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER** – Vice-Presidente  
**RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN** – Corregedor  
**SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO** – Ouvidor  
**SÉRGIO MANOEL NADER BORGES**  
**RODRIGO COELHO DO CARMO**  
**LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA**

### Conselheiros Substitutos

**JOÃO LUIZ COTTA LOVATTI**  
**MÁRCIA JACCOUD FREITAS**  
**MARCO ANTONIO DA SILVA**

### Procuradores do Ministério Público Especial de Contas

**LUCIANO VIEIRA** – Procurador-geral  
**LUIZ HENRIQUE ANASTÁCIO DA SILVA**  
**HERON CARLOS DE OLIVEIRA**

### Secretário-geral de Controle Externo

**RODRIGO LUBIANA ZANOTTI**



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

## EQUIPE TÉCNICA

INSTRUÇÃO DOS AUTOS  
NÚCLEO DE CONTROLE EXTERNO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL (NMG)

**Beatriz Augusta Simmer**  
**José Carlos Viana Gonçalves**  
**Maria de Fátima Souza Barros**  
**Mariza de Souza Macedo**  
**Paulo Ferreira Lemos**  
**Robert Luther Salviato Detoni**

## PROCESSOS QUE SUBSIDIARAM A INSTRUÇÃO

TC 3091/2018 – Acompanhamento da Gestão Fiscal (janeiro a junho)  
TC 7282/2018 – Acompanhamento da Gestão Fiscal (janeiro a dezembro)

**Beatriz Augusta Simmer**  
**Gustavo Franco Correa**  
**José Carlos Viana Gonçalves**  
**Robert Luther Salviato Detoni**

TC 8266/2017 – Levantamento da Estrutura de Governança da Renúncia Fiscal

**Beatriz Augusta Simmer**  
**Gustavo Franco Correa**  
**José Carlos Viana Gonçalves**  
**Robert Luther Salviato Detoni**

TC 6226/2018 – Auditoria Financeira do Balanço Geral do Estado

**Maria de Fátima Souza Barros**  
**Mariza de Souza Macedo**  
**Paulo Ferreira Lemos**

TC 1304/2019 – Monitoramento das Deliberações Previdenciárias

**Caio César Martins Ribeiro Bastos**  
**Régis Vicentini Silotti**



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

TC 1305/2019 – Acompanhamento da Previdência Estadual  
**Caio César Martins Ribeiro Bastos**  
**Diego Henrique Ferreira Torres**  
**Júlia Sasso Alighieri**  
**Régis Vicentini Silotti**

TC 3292/2018 – Levantamento do Índice de Efetividade da  
Gestão Estadual (IEGE) – Exercício 2017  
**Bruno Fardin Faé**  
**Fátima Cristina Araújo Mavigno**  
**Maria da Glória Duarte Turchetti**

TC 1301/2019 – Levantamento do Índice de Efetividade da  
Gestão Estadual (IEGE) – Exercício 2018  
**Bruno Fardin Faé**  
**Fátima Cristina Araújo Mavigno**  
**Maytê Cardoso Aguiar**



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

### Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

**E77p** Espírito Santo. Tribunal de Contas do Estado.  
Relatório Técnico das Contas do Governador de 2018.  
Vitória: TCEES, 2019.

341 p. Ilustrado. Colorido.

1. Prestação de Contas do Governador. I. Título.

CDD: 341.364  
CDU: 35.078.3(036)

**Como citar este trabalho:** NBR 6023:2002 ABNT

ESPÍRITO SANTO. Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo. **Relatório Técnico das Contas do Governador de 2018**. Vitória: TCEES, 2019. 341 p.



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

## RESUMO

Trata do exame da Prestação de Contas Anual do Governador do Estado do Espírito Santo no exercício de 2018, sob responsabilidade do senhor Paulo Cesar Hartung Gomes. Verifica a macrogestão governamental do Estado, focando a gestão orçamentária, patrimonial, financeira e fiscal do Estado, a observância às normas constitucionais, legais e regulamentares na execução do orçamento, a gestão previdenciária, o Balanço Geral do Estado e a atuação governamental. Aplicam-se os instrumentos de fiscalização: acompanhamento, levantamento, monitoramento e auditoria com procedimentos *in loco*. Destaca que: a economia brasileira ficou aquém das expectativas iniciais e a economia local apresentou comportamento semelhante, com recuperação mais forte que a média do país; o Governo se enquadrou nos parâmetros fiscais (limites e metas), bem como atendeu aos limites constitucionais da saúde e da educação, e, do ponto de vista estritamente fiscal, possui liquidez para arcar com seus compromissos financeiros; a gestão previdenciária estadual observou os limites da Resolução CMN 3922/2010, atualizou o passivo atuarial do Plano Previdenciário e do Fundo Financeiro com a correta competência, e contabilizou as provisões matemáticas previdenciárias de forma adequada, mantendo a margem de segurança prevista na Lei Complementar Estadual 836/2016; a auditoria financeira do Balanço Geral do Estado constatou que não há conhecimento de nenhum fato que leve a acreditar que as informações constantes nas demonstrações contábeis consolidadas não representem adequadamente, em todos os seus aspectos relevantes, a situação patrimonial em 31/12/2018 e os resultados orçamentário, financeiro e patrimonial do exercício de 2018, exceto por algumas ocorrências que não se configuraram em distorções relevantes nos saldos das demonstrações contábeis consolidadas ou foram regularizadas no início de 2019; o estudo da atuação governamental apontou a necessidade de melhorias na governança da estrutura da renúncia fiscal no Espírito Santo, bem como computou a nota geral “B+” no IEGE (Índice de Efetividade da Gestão Estadual), indicando um grau de “Muita Efetividade” na gestão pública capixaba, e, por fim, identificou a relevância da avaliação das políticas públicas nas ações do Controle Externo; o monitoramento verificou as trinta deliberações dos pareceres anteriores, finalizado vinte e seis. Propõe-se a emissão de parecer pela aprovação das contas e também o encaminhamento de recomendações aos órgãos da administração pública estadual.

**Palavras-chave:** Contas. Prestação. Economia. Gestão fiscal e orçamentária. Limites constitucionais. Previdência. Balanço Geral do Estado. Atuação Governamental. Monitoramento.



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

## ABSTRACT

It deals with an examination of the Espírito Santo's governor accounts in 2018, under the responsibility of Mr. Paulo Cesar Hartung Gomes. It verifies the governmental macromanagement of the State, focusing on the budgetary, patrimonial, financial and fiscal management of the State, and the compliance with the constitutional, legal and regulatory norms in the execution of the budget, the social security management, the general balance of the State and governmental action. The following instruments are applied: monitoring, surveying, and auditing by an onsite processing. It highlights that: The Brazilian economy fell short of initial expectations and the local economy presented similar behavior, with a recovery stronger than the country's average; the government has met the fiscal parameters (limits and targets), as well as the constitutional limits of health and education, and, from a strictly fiscal point of view, has liquidity to afford its financial commitments; the social security management observed the limits of the CMN resolution 3922/2010, updated the actuarial liabilities of the Social Security Plan and the Financial Fund with the correct competence, and accounted for the mathematical provisions of social security in an appropriate way, maintaining the margin of safety provided for in the State supplementary law 836/2016; the general financial audit of the state's general balance concluded there is no knowledge of any fact that leads to the belief that the information contained in the consolidated financial statements does not adequately represent, in all its relevant aspects, the patrimonial situation in 12/31/2018 and the budgetary, financial and patrimonial results of 2018, except for some occurrences that did not constitute relevant distortions in the balances of the consolidated financial statements or were been regularized at the beginning of 2019; the study of governmental demonstrates the need for improvements in the governance of the structure of tax incentives in Espírito Santo, as well as computed the general note "B +" in the IEGE (state management effectiveness index), indicating a degree of "high effectiveness" in the public management of the state, and finally identified the relevance of the evaluation of public policies in the actions of external control; the monitoring verified the thirty deliberations of previous opinions, completing twenty-six. It proposes the issuance of a report for the approval of the accounts, as well as the forwarding of recommendations to the state administration.

**Keywords:** Accounts. Economy. Fiscal and budgetary management. Constitutional limitations. Social security. State's general assessment. Government action. Monitoring.



**Núcleo de Macroavaliação Governamental**  
**Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018**

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1.1 - Expectativas de variáveis macroeconômicas para 2018 .....	39
Tabela 1.2 – PIB em regiões externas (%).....	43
Tabela 1.3 – Evolução dos investimentos – 2015-2018 (despesa empenhada em R\$).....	54
Tabela 1.4 – Cenários do percentual da despesa com pessoal considerando redução dos royalties (dez/2018) .....	56
Tabela 2.1 – Previsão e Realização de Receitas (Orçamentárias e Intraorçamentárias) – Exercício 2018 (em R\$) .....	69
Tabela 2.2 – Comparação das Receitas (Orçamentárias e Intraorçamentárias) – Exercícios 2017-2018 (em R\$ atualizado até dez/2018) .....	73
Tabela 2.3 – Alterações orçamentárias em 2018 (em R\$) .....	74
Tabela 2.4 – Créditos Adicionais abertos em 2018 (em R\$) .....	75
Tabela 2.5 – Limite de abertura de Créditos Suplementares (em R\$).....	76
Tabela 2.6 – Créditos Adicionais abertos por Fonte em 2018 (em R\$) .....	77
Tabela 2.7 – Fixação e Execução das Despesas Orçamentárias e Intraorçamentárias (em R\$).....	78
Tabela 2.8 – Despesas por Função - Orçamentárias e Intraorçamentárias (em R\$).....	80
Tabela 2.9 – Comparação das Despesas (Orçamentárias e Intraorçamentárias) - Exercícios 2017-2018 (em R\$ a preços de 2018) .....	82
Tabela 2.10 – Resultado Orçamentário do Fundo Previdenciário (em mil R\$).....	84
Tabela 2.11 – Apuração do cumprimento da “Regra de Ouro” – Exercício 2018 (em R\$).....	87
Tabela 2.12 – Apuração da “Regra de Ouro” na LOA/2018 (em R\$).....	88
Tabela 2.13 – Aplicação efetiva no ensino (mínimo constitucional de 25%) - Exercício 2018 (em R\$) .....	89
Tabela 2.14 - Aplicação efetiva das receitas do Fundeb na remuneração do magistério (mínimo constitucional de 60%) - Exercício 2018 (em R\$).....	91



**Núcleo de Macroavaliação Governamental**  
**Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018**

Tabela 2.15 – Aplicação efetiva no Fundeb em relação às receitas recebidas no exercício de 2018 (exigência legal de 100%) (em R\$) .....	92
Tabela 2.16 – Aplicação efetiva em Ações e Serviços Públicos de Saúde (mínimo constitucional de 12%) - Exercício 2018 (em R\$).....	93
Tabela 2.17 - Percentual de realização da Receita e Despesa Total em relação às Metas Fiscais da LDO 2018 (em Mil R\$) .....	96
Tabela 2.18 – Percentuais apurados da despesa com pessoal sobre a RCL ajustada dos Poderes, Órgãos e o Ente no exercício de 2018 .....	102
Tabela 2.19 – Disponibilidade de caixa líquida do Poder Executivo.....	104
Tabela 2.20 – Disponibilidade de caixa líquida do Ente .....	104
Tabela 3.1 - Aporte financeiro per capita em 2018 .....	129
Tabela 3.2 – Fundo Financeiro x Fundo Previdenciário - 2018 .....	136
Tabela 3.3 – Enquadramento das Aplicações (ES-Previdência) X Resolução CMN 3922.....	139
Tabela 3.4 - Evolução do déficit atuarial do ES-Previdência entre 2013 e 2018 - em milhões de reais (valores atualizados pelo IPCA até dez/2018).....	142
Tabela 3.5 - Evolução do déficit atuarial do Fundo Financeiro .....	143
Tabela 3.6 - Evolução do superávit atuarial do Fundo Previdenciário (valores atualizados pelo IPCA até dez/2018).....	146
Tabela 3.7 – Balanço Atuarial - Plano Financeiro.....	150
Tabela 3.8 - Valores das Provisões Matemáticas do Plano Financeiro .....	153
Tabela 3.9 – Balanço Atuarial - Plano Previdenciário.....	154
Tabela 3.10 - Evolução do Índice de Cobertura do Fundo Previdenciário.....	156
Tabela 3.11 - Valores das Provisões Matemáticas do Plano Previdenciário .....	157
Tabela 3.12 - Segurados x Despesa de Benefícios do Fundo Previdenciário .....	157
Tabela 3.13 – Notas obtidas nos componentes do Ranking.....	170
Tabela 4.1 - Amostra de contratos vencidos Fundap Data Base: 31/03/18.....	188
Tabela 4.2 – Amostra de CDA's em aberto (1967 a 1998).....	196



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1.1 - Projeções de variáveis econômicas ao longo de 2018 (PIB, IPCA e taxa de câmbio).....	40
Gráfico 1.2 – Principais países consumidores de petróleo (2017), minério (2016) e celulose (2017) .....	44
Gráfico 1.3 – PIB do Brasil .....	45
Gráfico 1.4 – Relação Dívida/PIB – 30 países mais populosos - 2017 .....	46
Gráfico 1.5 – Taxa de desemprego do país – 2018.....	46
Gráfico 1.6 – Variação da receita da atividade turística em 2018.....	47
Gráfico 1.7 - Produtos exportados pelo Espírito Santo (em % do valor exportado) – 2018.....	48
Gráfico 1.8 - Exportações capixabas - Principais destinos em % do valor exportado – 2018.....	49
Gráfico 1.9 - Produção de petróleo e gás no Espírito Santo (em mil Boe/d) .....	50
Gráfico 1.10 – Evolução da Receita Total e da Despesa Total (em bilhões de reais – valores nominais).....	52
Gráfico 1.11 – Evolução da Receita Total (em bilhões de reais – valores reais).....	53
Gráfico 1.12 – Variação mensal da arrecadação estadual em 2018 em relação ao mesmo mês do ano anterior .....	53
Gráfico 1.13 – Composição da Receita Corrente Líquida em 2018.....	54
Gráfico 1.14 – Resultado primário – 2015/2018 (em R\$ milhões).....	56
Gráfico 1.15 – Evolução percentual da Dívida Consolidada sobre a RCL – 2015/2018.....	58
Gráfico 1.16 – Evolução percentual da Dívida Consolidada Líquida sobre a RCL – 2015/2018.....	58
Gráfico 1.17 – Situação da Previdência no Espírito Santo .....	59
Gráfico 2.1 – Detalhamento das Receitas Correntes realizadas em relação à Receita Corrente Total - 2018.....	71
Gráfico 2.2 – Detalhamentos das Receitas de Capital realizadas em relação à Receita de Capital Total - 2018 .....	72



**Núcleo de Macroavaliação Governamental**  
**Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018**

Gráfico 2.3 – Percentual de realização das receitas em relação ao previsto - 2015-2018.....	72
Fonte: Balanços Orçamentários do Estado de 2015 a 2018 .....	72
Gráfico 2.4 – Composição das Despesas Executadas por Grupo de Natureza .....	79
Gráfico 2.5 - Composição das Despesas por Funções de Governo .....	81
Gráfico 2.6 – Percentual de execução das despesas em relação ao fixado – 2015-2018.....	81
Gráfico 2.7 – Evolução em 2018 do saldo de Restos a Pagar de exercícios anteriores .....	83
Gráfico 2.8 – Resultado Orçamentário – 2018 (em mil R\$).....	84
Gráfico 2.9 – Resultado Orçamentário sem o superávit do Fundo Previdenciário - dez/2018 (em mil R\$) .....	84
Gráfico 2.10 – Evolução percentual da aplicação na educação (mínimo constitucional de 25%) – 2015/2018.....	90
Gráfico 2.11 – Evolução do percentual de aplicação na remuneração do magistério (Fundeb – mínimo constitucional de 60%) - 2015/2018.....	91
Gráfico 2.12 – Evolução do percentual de aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde (mínimo constitucional de 12%) - 2015/2018 .....	94
Gráfico 2.13 – Comparativo da Receita Realizada com a Programação Financeira da Receita Mensal (em Mil R\$) .....	96
Gráfico 2.14 - Comparativo da Receita Realizada com a Programação Financeira da Receita - Exercício 2018 (em mil R\$) .....	97
Gráfico 2.15 – Resultados Primário e Nominal até o 6º bimestre de 2018 x Meta fiscal anual prevista na LDO do exercício de 2018 (Em R\$) .....	98
Gráfico 2.16 – Evolução da Receita Corrente Líquida - 2018.....	100
Gráfico 2.17 – Evolução da Receita Corrente Líquida no período 2015-2018, em valores correntes e constantes (a preços de 2018) (IPC-A IBGE) – (em milhões R\$).....	100
Gráfico 2.18 – Evolução do percentual da despesa consolidada com Pessoal do Estado (Consolidado) sobre a RCL ajustada – 2015/2018.....	102



**Núcleo de Macroavaliação Governamental**  
**Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018**

Gráfico 2.19 – Evolução da Despesa de Pessoal 1º, 2º e 3º quadrimestres de 2018 – Poderes e Órgãos - (em Mil R\$).....	103
Gráfico 2.20 – Dívida Pública realizada em comparação com a meta fixada na LDO 2018 (em mil R\$).....	106
Gráfico 3.1 – Receitas de Contribuições e demais receitas arrecadadas pelo Fundos Financeiro e Previdenciário (valores atualizados pelo IPCA até dez/2018).....	122
Gráfico 3.2 - Total de despesas realizadas (liquidadas) com benefícios previdenciários do ES–Previdência (valores atualizados pelo IPCA até dez/2018).....	123
Gráfico 3.3 – Total de Despesas realizadas (liquidadas) – aposentadorias, pensões e auxílio-reclusão, relativas ao Fundo Financeiro (valores atualizados pelo IPCA até dez/2018).....	124
Gráfico 3.4 – Total de Despesas realizadas (liquidadas) – aposentadorias, pensões e auxílio-reclusão relativas ao Fundo Previdenciário (valores atualizados pelo IPCA até dez/2018).....	125
Gráfico 3.5 – Total de Despesas Administrativas realizadas (liquidadas). (Valores atualizados pelo IPCA até dez/2018).....	126
Gráfico 3.6 – Evolução da Complementação de Insuficiências Financeiras – Estado (consolidado) (valores atualizados pelo IPCA até dez/2018) .....	127
Gráfico 3.7 - Evolução da Complementação de Insuficiências Financeiras do Poder Executivo (valores atualizados pelo IPCA até dez/2018) – em reais.....	128
Gráfico 3.8 - Evolução da Complementação de Insuficiências Financeiras dos Poderes Legislativo, Judiciário, Tribunal de Contas e Ministério Público (valores atualizados pelo IPCA até dez/2018) – em milhões de reais.....	129
Gráfico 3.9 – Evolução da Complementação de Insuficiências Financeiras <i>versus</i> a RCL do Estado (valores atualizados pelo IPCA até dez/2018) – em milhões de reais .....	130
Gráfico 3.10 – Evolução da Complementação de Insuficiências Financeiras <i>versus</i> a RCL do Estado em percentual.....	131
Gráfico 3.11 – Resultado Previdenciário Consolidado – ES-Previdência (valores atualizados pelo IPCA até dez/2018).....	132



**Núcleo de Macroavaliação Governamental**  
**Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018**

Gráfico 3.12 - Resultado Previdenciário - Fundo Financeiro (valores atualizados até dez/2018).....	133
Gráfico 3.13 - Resultado Previdenciário – Fundo Previdenciário (valores atualizados até dez/2018).....	134
Gráfico 3.14 - Relação entre receitas de contribuições e despesas com benefícios previdenciários e assistenciais do Fundo Previdenciário.....	135
Gráfico 3.15 – Evolução das Disponibilidades Financeiras (Investimentos), segregadas por Fundos (valores atualizados pelo IPCA até dez/2018) .....	137
Gráfico 3.16 – Evolução dos Bens e Direitos do Fundo Financeiro (valores atualizados pelo IPCA até dez/2018).....	137
Gráfico 3.17 – Evolução dos Bens e Direitos do Fundo Previdenciário (valores atualizados pelo IPCA até dez/2018).....	138
Gráfico 3.18 - Evolução dos Investimentos do Fundo Previdenciário .....	140
Gráfico 3.19 - Evolução das receitas do Fundo Previdenciário .....	141
Gráfico 3.20 – Resultado, Ativo e Passivo Atuariais do Fundo Financeiro (valores atualizados pelo IPCA até dez/2018).....	143
Gráfico 3.21 - Resultado, Ativo e Passivo Atuariais do Fundo Previdenciário .....	146
Gráfico 3.22 - Resultado Atuarial do ES-Previdência (em R\$ milhões).....	147
Gráfico 3.23 - Comparação das projeções dos resultados previdenciário, financeiro e consolidado .....	148
Gráfico 3.24 – Panorama do Balanço Atuarial – Fundo Financeiro .....	152
Gráfico 3.25 – Panorama Balanço Atuarial – Fundo Previdenciário .....	155
Gráfico 3.26 - Meta Atuarial Estipulada X Rentabilidade Alcançada X Juros Real da Economia.....	159
Gráfico 3.27 - Selic x Taxa Real da Economia x IPCA para os próximos exercícios .....	159
Gráfico 3.28 – Quantificação da Complementação de Aposentadorias pagas pelos demais Órgãos do Estado .....	162
Gráfico 3.29 - Total de Despesas realizadas (liquidadas) com complementação de aposentadorias pagas pelos demais órgãos do Estado .....	162
Gráfico 3.30 - Total de Benefícios pagos pelo IPDE.....	164



**Núcleo de Macroavaliação Governamental**  
**Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018**

Gráfico 3.31 – Total de Despesas e Receitas com as aposentadorias de ex-deputados estaduais.....	164
Gráfico 3.32 - Investimentos, contribuições, benefícios e provisões matemáticas do Preves (em milhares de reais).....	166
Gráfico 5.1 - Evolução dos benefícios tributários, financeiros e creditícios em % do PIB - União .....	226
Gráfico 5.2 - Arrecadação bruta dos Estados (R\$ milhões).....	229
Gráfico 5.3 - Participação das receitas com o ICMS na arrecadação dos Estados.....	230
Gráfico 5.4 - Relação entre a arrecadação com o ICMS e o PIB nominal .....	230
Gráfico 5.5 – Nota do IEGE por dimensão – Exercício 2017 .....	260
Gráfico 5.6 – Nota do IEGE por dimensão – Exercício 2018.....	260
Gráfico 5.7 – Nota do IEGE por dimensão – Exercícios 2017 e 2018 comparados.....	261



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

## LISTA DE FIGURAS

Figura 5.1 - Estrutura de governança do SiMAPP .....	280
Figura 5.2 - Mecanismo de financiamento de projetos institucionais de governo ..	281



**Núcleo de Macroavaliação Governamental**  
**Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018**

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1.1 - Projeções de variáveis econômicas ao longo de 2018 (PIB, IPCA e taxa de câmbio) .....	39
Quadro 1.2 – Confiança dos consumidores e dos empresários ao longo de 2018..	41
Quadro 3.1 - Provisões matemáticas das complementações de aposentadorias e pensões .....	163
Quadro 5.1 – Comparativo entre as dimensões do IEGE e IEGM.....	257
Quadro 5.2 – Números de quesitos das dimensões do IEGE .....	258
Quadro 5.3 – Detalhamento das dimensões do IEGE .....	258
Quadro 5.4 – Faixas de resultados (notas) do IEGE .....	259
Quadro 6.1 – Resultado do monitoramento das deliberações do Parecer Prévio TC 66/2017 (contas de 2016) que prevaleceram no Parecer Prévio TC 121/2018 – Plenário (recurso de 2016) .....	306
Quadro 6.2 – Resultado do monitoramento das deliberações do Parecer Prévio TC 52/2018 – Plenário (contas 2017).....	308
Quadro 6.3 – Grau do atendimento às deliberações (recomendações e determinações) - Global .....	310
Quadro 6.4 – Grau do atendimento às deliberações (recomendações e determinações) – Por assunto.....	312
Quadro 7.1 – Resumo dos dados da conjuntura em 2018 (seção 1) .....	321
Quadro 7.2 – Resumo dos dados do planejamento, orçamento e gestão fiscal em 2018 (seção 2).....	326
Quadro 7.3 – Resumo dos dados do ES-Previdência em 2018 (seção 3).....	328
Quadro 7.4 - Resumo dos dados do Balanço Geral do Estado em 2018 (seção 4) .....	330
Quadro 7.5 – Resultado do monitoramento das deliberações do Parecer Prévio TC 66/2017 (contas de 2016) que prevaleceram no Parecer Prévio TC 121/2018 – Plenário (recurso de 2016) e do monitoramento das deliberações do Parecer Prévio TC 52/2018 – Plenário (contas 2017).....	333



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>23</b>
<b>1 CONJUNTURA ECONÔMICA, ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA.....</b>	<b>37</b>
1.1 EXPECTATIVAS DE 2018 .....	37
1.2 ECONOMIA MUNDIAL .....	42
1.3 ECONOMIA NACIONAL .....	44
1.4 ECONOMIA CAPIXABA.....	47
<b>1.4.1 Comércio exterior .....</b>	<b>48</b>
<b>1.4.2 Petróleo e gás .....</b>	<b>49</b>
1.5 FINANÇAS PÚBLICAS CAPIXABA .....	51
<b>1.5.1 Política fiscal.....</b>	<b>51</b>
<b>1.5.2 Capacidade de pagamento .....</b>	<b>57</b>
<b>1.5.3 Dívida pública .....</b>	<b>57</b>
<b>1.5.4 Previdência.....</b>	<b>58</b>
1.6 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	60
<b>2 CONFORMIDADE FISCAL E ORÇAMENTÁRIA .....</b>	<b>66</b>
2.1 INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO .....	67
2.2 GESTÃO ORÇAMENTÁRIA .....	68
<b>2.2.1 Receitas.....</b>	<b>68</b>
<b>2.2.2 Despesas .....</b>	<b>74</b>
2.2.2.1 Execução das Despesas.....	78
2.2.2.2 Restos a pagar.....	82
<b>2.2.3 Resultado orçamentário.....</b>	<b>83</b>
2.3 GESTÃO FISCAL E LIMITES CONSTITUCIONAIS .....	85
<b>2.3.1 Constituição Federal .....</b>	<b>85</b>
2.3.1.1 Receitas de Operações de Crédito e Despesas de Capital – Regra de Ouro .....	86
2.3.1.2 Limites Constitucionais de Educação .....	88
2.3.1.3 Limite Constitucional de Saúde.....	93
<b>2.3.2 Lei de Responsabilidade Fiscal.....</b>	<b>94</b>



**Núcleo de Macroavaliação Governamental**  
**Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018**

2.3.2.1 Conformidade dos demonstrativos fiscais.....	95
2.3.2.2 Metas anuais das Receitas e Despesas .....	95
2.3.2.3 Resultado Primário e Nominal .....	97
2.3.2.4 Receita Corrente Líquida .....	99
2.3.2.5 Despesa com Pessoal .....	101
2.3.2.6 Disponibilidade de Caixa e Inscrição em Restos a Pagar.....	103
2.3.2.7 Dívida Pública .....	105
2.3.2.8 Operações de Crédito, Garantias e Contragarantias .....	106
2.3.2.9 Alienação de Ativos e Aplicação de Recursos .....	107
2.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	108
APÊNDICE 2.A - Apuração da receita total de impostos e transferências constitucionais - Exercício 2018 (em R\$).....	115
APÊNDICE 2.B - Gastos com ensino no estado – Exercício 2018 (em R\$) .....	116
<b>3 GESTÃO PREVIDENCIÁRIA ESTADUAL .....</b>	<b>118</b>
3.1 A IMPORTÂNCIA DO PRINCÍPIO DO EQUILÍBRIO FINANCEIRO E ATUARIAL .....	119
3.2 EQUILÍBRIO FINANCEIRO: AVALIAÇÃO DE CURTO PRAZO .....	121
<b>3.2.1 Receitas previdenciárias.....</b>	<b>121</b>
<b>3.2.2 Despesas previdenciárias.....</b>	<b>123</b>
<b>3.2.3 Cobertura de insuficiências financeiras .....</b>	<b>127</b>
<b>3.2.4 Resultados previdenciários .....</b>	<b>132</b>
<b>3.2.5 Disponibilidades Financeiras e Investimentos .....</b>	<b>136</b>
<b>3.2.6 Investimentos do Fundo Previdenciário.....</b>	<b>140</b>
3.3 EQUILÍBRIO ATUARIAL: AVALIAÇÃO DE LONGO PRAZO.....	142
<b>3.3.1 Resultado atuarial do Fundo Financeiro .....</b>	<b>142</b>
<b>3.3.2 Resultado atuarial do Fundo Previdenciário.....</b>	<b>145</b>
<b>3.3.3 Projeções atuariais do ES-Previdência .....</b>	<b>147</b>
<b>3.3.4 Provisões matemáticas previdenciárias.....</b>	<b>149</b>
<b>3.3.5 Provisões matemáticas das complementações de benefícios ....</b>	<b>160</b>
<b>3.3.6 Benefícios do ex-IPDE.....</b>	<b>163</b>
3.4 PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR NO ESTADO .....	165



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

3.5 INDICADOR DE SITUAÇÃO PREVIDENCIÁRIA (ISP) .....	166
<b>3.5.1 Premissas</b> .....	<b>168</b>
<b>3.5.2 Resultados do ES-Previdência</b> .....	<b>169</b>
3.6 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	173
<b>4 BALANÇO GERAL DO ESTADO</b> .....	<b>178</b>
4.1 RELATÓRIO DE AUDITORIA DO BALANÇO GERAL DO ESTADO DE 2018 .....	179
<b>4.1.1 Opinião</b> .....	<b>179</b>
<b>4.1.2 Base para opinião</b> .....	<b>180</b>
<b>4.1.3 Principais assuntos de auditoria</b> .....	<b>181</b>
<b>4.1.4 Responsabilidades da administração e da governança pelas demonstrações contábeis</b> .....	<b>183</b>
<b>4.1.5 Responsabilidades do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo pela auditoria do BGE</b> .....	<b>184</b>
4.2 FUNDAMENTAÇÃO TÉCNICA DETALHADA PARA A OPINIÃO EMITIDA .....	186
4.3 BALANÇO GERAL DO ESTADO DIVULGADO PELA SECRETARIA DE ESTADO DE CONTROLE E TRANSPARÊNCIA (SECONT) .....	204
<b>4.3.1 Balanço Patrimonial</b> .....	<b>206</b>
<b>4.3.2 Demonstração das Variações Patrimoniais</b> .....	<b>209</b>
<b>4.3.3 Balanço Orçamentário</b> .....	<b>212</b>
<b>4.3.4 Balanço Financeiro</b> .....	<b>216</b>
<b>4.3.5 Demonstração do Fluxo de Caixa</b> .....	<b>220</b>
<b>4.3.6 Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido</b> .....	<b>223</b>
<b>5 ATUAÇÃO GOVERNAMENTAL</b> .....	<b>225</b>
5.1 ESTRUTURA DE GOVERNANÇA DA RENÚNCIA DE RECEITAS NO ESPÍRITO SANTO .....	225
<b>5.1.1 Considerações preliminares</b> .....	<b>225</b>
<b>5.1.2 Principais pontos abordados pelo TCE/ES</b> .....	<b>233</b>
<b>5.1.3 Considerações finais</b> .....	<b>248</b>
5.2 ÍNDICE DE EFETIVIDADE DA GESTÃO ESTADUAL (IEGE) .....	254



**Núcleo de Macroavaliação Governamental**  
**Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018**

<b>5.2.1 Contextualização .....</b>	<b>254</b>
<b>5.2.2 Caracterização .....</b>	<b>255</b>
<b>5.2.3 Composição e critérios .....</b>	<b>257</b>
<b>5.2.4 Resultados do IEGE 2017 e 2018.....</b>	<b>259</b>
<b>5.2.5 Considerações finais.....</b>	<b>268</b>
<b>5.3 POLÍTICAS PÚBLICAS.....</b>	<b>269</b>
<b>5.3.1 Considerações preliminares.....</b>	<b>269</b>
<b>5.3.2 O que são políticas públicas? .....</b>	<b>274</b>
<b>5.3.3 Case: Espírito Santo.....</b>	<b>276</b>
5.3.3.1 Educação .....	283
5.3.3.2 Desenvolvimento social .....	284
5.3.3.3 Desenvolvimento econômico .....	287
5.3.3.4 Meio ambiente e agricultura.....	289
5.3.3.5 Segurança, justiça e defesa social.....	290
5.3.3.6 Saúde.....	292
<b>5.3.4 Papel dos Tribunais de Contas .....</b>	<b>293</b>
<b>5.3.5 Referências .....</b>	<b>299</b>
<b>6 MONITORAMENTO DAS DELIBERAÇÕES ANTERIORES.....</b>	<b>303</b>
6.1 ANÁLISE DO MONITORAMENTO .....	305
6.2 GRAU DO ATENDIMENTO ÀS DELIBERAÇÕES.....	309
6.3 CONCLUSÃO E PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO.....	313
APÊNDICE 6.A - Deliberações do Parecer Prévio TC 121/2018 – Plenário (recurso das contas de 2016 – Processo TC 6540/2017).....	316
APÊNDICE 6.B - Deliberações do Parecer Prévio TC 52/2018 – Plenário (Contas de 2017 - Processo TC 4021/2018).....	318
<b>7 CONCLUSÃO E PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO .....</b>	<b>320</b>

# INTRODUÇÃO



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

## INTRODUÇÃO

O presente relatório se destina à análise das contas do governador do exercício de 2018, sob responsabilidade do senhor Paulo Cesar Hartung Gomes. Compete ao Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCEES) apreciar e emitir parecer prévio sobre as contas prestadas anualmente<sup>1</sup> pelo Governador do Estado, conforme missão constitucional conferida pelo inciso I do art. 71 da Constituição Estadual de 1989 (norma de reprodução obrigatória do art. 71, inciso I, da Constituição Federal de 1988). O relator das contas do governador do exercício de 2018, Conselheiro Sérgio Manoel Nader Borges, foi designado pela Decisão Plenária TC 1, de 30 de janeiro de 2018, publicada no Diário Oficial Eletrônico deste Tribunal em 1 de fevereiro de 2018.

O exame das contas é tarefa complexa e abrangente, e deve permitir à sociedade o conhecimento do resultado da atividade do governo estadual. Por meio do presente relatório são fornecidos elementos e informações técnicas que auxiliarão o TCEES na emissão do parecer prévio, cuja função é subsidiar a Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo (Ales) no julgamento das contas<sup>2</sup>, competência exclusiva do Poder Legislativo, conforme previsto no inciso XI do art. 56 da Constituição Estadual.

Ressalva-se que a emissão do parecer prévio das contas do governador não envolve as contas dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público, as quais são objeto de julgamento por esta Corte de Contas em processos individualizados. No

---

<sup>1</sup> A Constituição da República do Brasil de 1988 e as Constituições estaduais reservaram aos Tribunais de Contas posição de relevo, dotando-o de amplas atribuições fiscalizadoras. O artigo 71, inciso I, da Constituição do Estado do Espírito Santo define a competência do Tribunal de Contas para apreciar as contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado. O Regimento Interno do TCEES, art. 118 dispõe que “o parecer prévio consistirá em apreciação geral e fundamentada da gestão orçamentária, patrimonial, financeira e fiscal havida no exercício, devendo demonstrar se o balanço geral representa adequadamente a posição financeira, orçamentária e patrimonial do Estado em 31 de dezembro, bem como se as operações estão de acordo com os princípios fundamentais de contabilidade e com os princípios constitucionais e legais aplicáveis à Administração Pública, concluindo pela aprovação, aprovação com ressalva ou rejeição das contas”.

<sup>2</sup> O Supremo Tribunal Federal (STF) na Ação Direta de Inconstitucionalidade ADI 3.077 asseverou que o parecer é prévio e indispensável ao julgamento (Ministra relatora: Cármen Lúcia, julgada em 16 de novembro de 2016, informativo 847).



**Núcleo de Macroavaliação Governamental**  
**Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018**

entanto, o relatório sobre as contas do governador contempla as informações consolidadas da execução orçamentária dos demais Poderes, do Ministério Público e do Tribunal de Contas do Estado, compondo, assim, um panorama abrangente da situação econômica, contábil e financeira da administração pública estadual.

A Lei Orgânica do TCEES, em seu artigo 72 e parágrafos, dispõe que as contas do governador do Estado serão constituídas pelo disposto no Regimento Interno e em atos normativos do TCEES, e 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 TCEES. A prestação de contas é formada por um conjunto de demonstrativos, documentos e informações de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, que permitem avaliar, sob os aspectos técnicos e legais, a macrogestão dos recursos públicos, em especial, as funções de planejamento, organização, direção e controle de políticas públicas.

O relatório técnico contempla a análise detalhada das contas de governo, bem como os elementos e as informações sobre os resultados do acompanhamento efetuado ao longo do exercício financeiro, conforme dispõem os artigos 109 e 110 do RITCEES<sup>3</sup>, visando uma fiscalização de abordagem ampla, integrada e sistêmica (NAG 4100<sup>4</sup>).

O exercício de 2018 inaugurou o primeiro ano de dedicação exclusiva do Núcleo de Controle Externo de Macroavaliação Governamental (NMG) do TCEES nos trabalhos das contas do governador, por força da Emenda Regimental 8, de 14 de novembro de 2017. Em 2018, o NMG consolidou as inovações nos procedimentos de trabalho iniciadas em 2016: redução na autuação de processos de gestão fiscal (de 13 para

---

<sup>3</sup> Art. 109. A unidade técnica competente procederá ao acompanhamento sistemático da gestão fiscal consolidada do Estado e das contas das unidades gestoras, periodicamente, no decorrer do exercício financeiro a que se refere, para fins de obtenção de subsídios para a elaboração do relatório técnico sobre as contas anuais de Governo, sem prejuízo da observância das diretrizes que forem estabelecidas pelo Relator.

Art. 110. Os trabalhos voltados à instrução das contas a que se refere este Capítulo observarão as diretrizes propostas pelo Relator, bem como o plano de fiscalização.

<sup>4</sup> Normas de Auditoria Governamental (NAG) 4100: O TC deve adotar metodologia de auditoria governamental de abordagem ampla, integrada e sistêmica, que contemple todo o escopo definido pela Constituição Federal e legislação pertinente, englobando a fiscalização de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial.



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

2); análise da gestão fiscal e orçamentária concomitante com a execução do orçamento mediante o instrumento de fiscalização do acompanhamento<sup>5</sup> (reforçado com a elaboração mensal do Painel de Controle da Macrogestão Governamental do Estado<sup>6</sup>); análise das demonstrações contábeis antes, durante e após o fechamento do Balanço Geral (com a utilização da técnica de auditoria financeira); levantamento de temas específicos (previsão de receitas, royalties, renúncias de receitas).

As inovações introduzidas pelo NMG contaram com o apoio da presidência desta Corte, Conselheiro Sérgio Aboudib Ferreira Pinto, e dos relatores das contas de 2016, de 2017 e de 2018, respectivamente, Conselheiro Domingos Augusto Taufner, Conselheiro Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun e Conselheiro Sérgio Manoel Nader Borges. O trabalho passou a envolver também os servidores do Estado que foram demandados continuamente ao longo do exercício, ora apresentando informações, ora respondendo à submissão de achados, ora promovendo as melhorias propostas pela equipe do NMG. O resultado de todo esforço conjunto é o aperfeiçoamento da gestão pública, a maior transparência e fidedignidade das informações, e o reforço na criação de valor público<sup>7</sup>, o que contribui para o TCEES ser reconhecido como instrumento de cidadania.

O Diagrama a seguir esboça as ações de controle desenvolvidas no exercício de 2018.

<sup>5</sup> Artigos 192 e 193 do Regimento Interno do TCEES (Resolução TC 261, de 4 de junho de 2013).

<sup>6</sup> Disponível em: <<https://cidades.tce.es.gov.br/#/estado/2019/resumoExecutivo>>.

<sup>7</sup> Segundo o artigo 2º, inciso II, do Decreto 9.203, de 22/11/2017, valor público são “produtos e resultados gerados, preservados ou entregues pelas atividades de uma organização que representem respostas efetivas e úteis às necessidades ou às demandas de interesse público e modifiquem aspectos do conjunto da sociedade ou de alguns grupos específicos reconhecidos como destinatários legítimos de bens e serviços públicos”.

## Núcleo de Macroavaliação Governamental Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018



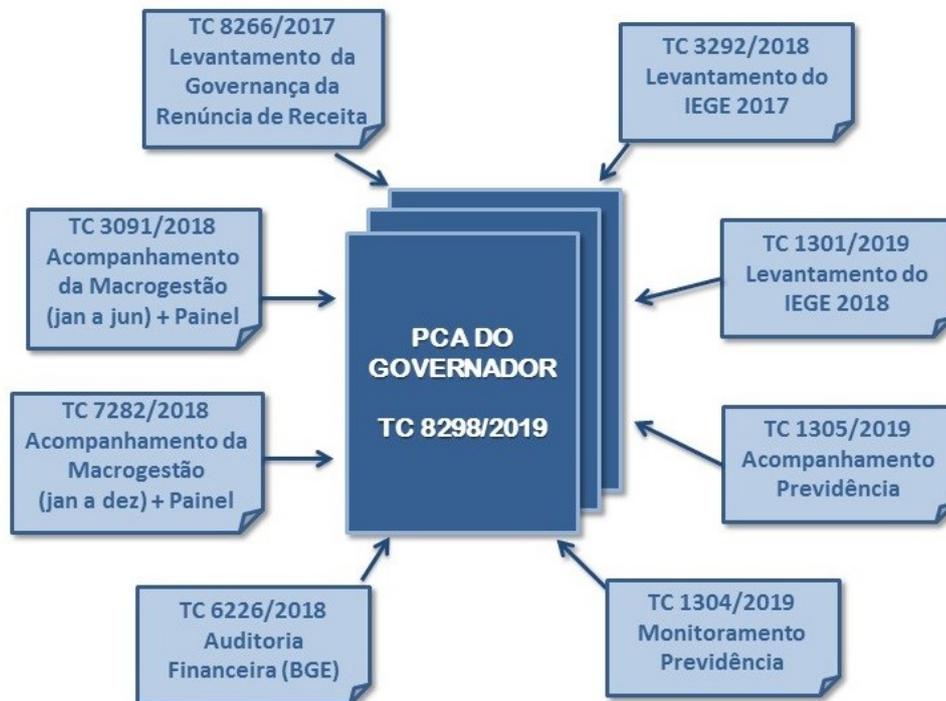
Elaboração: NMG – TCEES

Conforme mostra o Diagrama anterior, os trabalhos das contas do governador do exercício de 2018 começaram no início do ano de 2018. As frentes de trabalho desenvolvidas pelo NMG incluíram: 1) análise da gestão fiscal e orçamentária, consubstanciada em dois relatórios semestrais e na elaboração mensal do Painel de Controle da Macrogestão Governamental; 2) auditoria financeira das demonstrações contábeis; e 3) levantamento sobre renúncias fiscais. Adicionam-se aos trabalhos, a análise da gestão previdenciária, promovida pela SecexPrevidência, e o levantamento do Índice de Efetividade da Gestão Estadual (IEGE), promovido pelo Núcleo de Controle Externo de Avaliação de Políticas Públicas do TCEES.

Nesse contexto, as informações, apontamentos, constatações, recomendações e determinações, somadas aos dados constantes na Prestação de Contas do Governador encaminhada pela Assembleia Legislativa a esta Corte foram sistematizados de modo a compor e delinear o resultado global das análises na forma deste relatório técnico.

O Fluxograma a seguir mostra os autos que subsidiaram o presente relatório:

Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018



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

Elaboração: NMG - TCEES

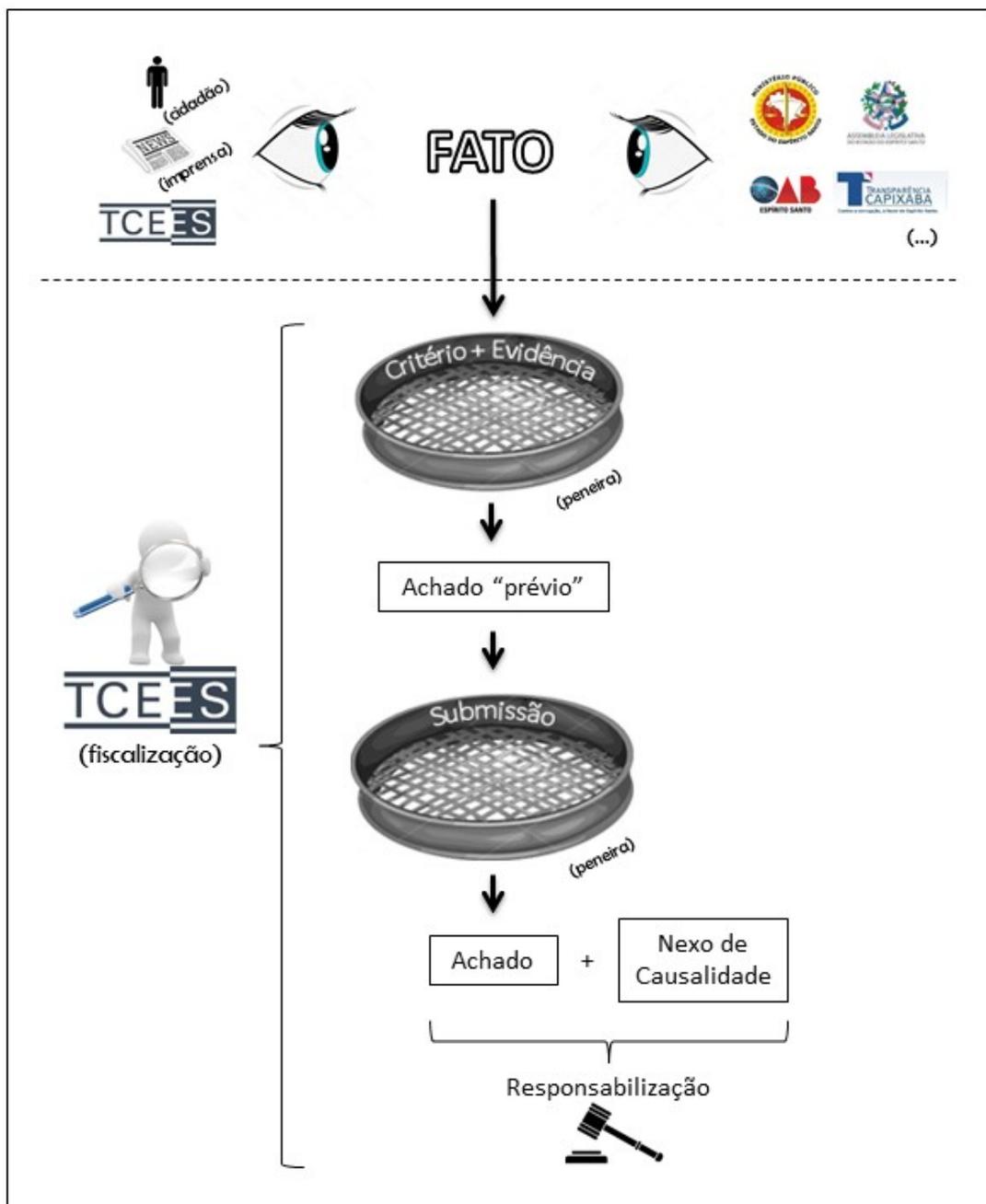
Nota: Além desses processos que subsidiaram diretamente as contas do governador de 2018, a análise da gestão fiscal contempla os Relatórios de Gestão Fiscal dos Poderes e Órgãos (Processos TC 4622/2018, TC 4870/2018, TC 4729/2018, TC 4806/2018, TC 4531/2018, TC 7993/2018, TC 8000/2018, TC 7914/2018,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

O presente relatório foi instruído observando em cada processo que subsidia a análise o atendimento às normas do TCEES, e, especificamente quanto à identificação e responsabilização de um achado, a sua obediência ao Manual de Auditoria de Conformidade (Resolução TC 287, de 5 de maio de 2015), utilizado em todas as fiscalizações no que se aplicava.

A Figura a seguir esboça a análise de um procedimento de fiscalização.



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018



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

Observa-se na Figura acima que, enquanto a sociedade enxerga um fato como irregular (na visão do TCEES, “em princípio” irregular), cabe ao TCEES apurar o fato mediante a metodologia prevista no Manual de Auditoria. Isso inclui: confrontar o fato



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

com o(s) critério(s)<sup>8</sup> e obter evidência(s)<sup>9</sup>. É a primeira “peneira” no trabalho de auditoria. Se o fato passar por essa “peneira”, tem-se o “achado”<sup>10</sup>, ainda sujeito à submissão ao gestor, daí ser “prévio”. Caso o “achado prévio” passe pela segunda “peneira”, a da submissão<sup>11</sup>, tem-se o achado de auditoria. Para a responsabilização do agente, será necessário ainda avaliar o “nexo de causalidade”<sup>12</sup>.

Observa-se, assim, que um fato<sup>13</sup> visto por todos como irregular pode, durante a fiscalização do TCEES, utilizando-se procedimentos técnicos, não se confirmar como irregular na primeira ou na segunda “peneira”. E, caso se confirme, deve o fato, agora com a roupagem de “achado”, ser atribuído a um gestor público somente se houver nexo de causalidade, caracterizando sua responsabilização.

A importância da fiscalização com parâmetros técnicos ganha relevo porque as conclusões do auditor terão o poder de, entre outros: i) afetar pessoas (dirigentes e servidores) do órgão auditado, atribuindo-lhes responsabilidades pelos achados; ii) dimensionar ou quantificar danos ao erário e exigir sua restituição de quem lhes tenha dado causa; iii) alterar planos, normas e procedimentos da administração; iv) modificar a estrutura organizacional do ente auditado; v) provocar a revisão ou rediscussão de políticas públicas e diretrizes governamentais.

---

<sup>8</sup> **Crítérios de auditoria** são conceituados como “padrões utilizados para determinar se uma dada condição satisfaz ou supera o esperado”. São parâmetros balizadores da avaliação das práticas administrativas, bem assim dos resultados apresentados por atividades e programas governamentais. Verificar se o critério é atendido consiste na coleta de evidências de auditoria, que são as provas obtidas pela equipe de auditoria para embasar suas conclusões (Manual de Auditoria, item 10.4).

<sup>9</sup> **Evidências** são o conjunto de elementos devidamente coletados e registrados ao longo da auditoria, por meio de observações, inspeções, entrevistas, exames de documentos, entre outros procedimentos de auditoria, que se constituem em material probante dos achados (NAG 1113). São os elementos que comprovam que a situação encontrada (condição) está em desacordo com os critérios (NAG 4404.2.2, NAG 4408.11 e NAG 4409). Para dar sustentação aos achados de auditoria, esses elementos devem atender aos requisitos básicos dos achados (Manual de Auditoria, item 10.5).

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

<sup>11</sup> **Submissão** é a obtenção da opinião do ente auditado (NAG 4407.3). Oportunidade ao gestor de fazer comentários ou de dar explicações sobre os achados (de modo a esclarecer circunstâncias e fatores que contribuíram para sua ocorrência) (Manual de Auditoria, item 9.6).

<sup>12</sup> **Nexo de causalidade** é a evidência de que a conduta do responsável contribuiu significativamente para a irregularidade. Evidencia a relação de causa e efeito entre a conduta do responsável e o resultado ilícito (Manual de Auditoria, item 11.6).

<sup>13</sup> Ao se enxergar o fato, a sociedade dispõe apenas de **indícios**. Isso é incabível no trabalho de fiscalização do TCEES, porque os órgãos de controle trabalham com evidências.



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

Como se percebe, o trabalho do auditor tem consequências extremamente significativas na vida de cidadãos e de instituições. É principalmente por isso que a opinião do auditor de controle externo deve estar embasada em elementos técnicos e suficientemente explicativos para possibilitar o entendimento do trabalho a qualquer leitor<sup>14</sup>. Além dos demais requisitos metodológicos de um trabalho de fiscalização, isso será garantido, em especial, pela correta documentação dos achados de auditoria, o que se faz pelo apontamento das evidências.

Nesse contexto, os auditores devem documentar a execução do trabalho em detalhes suficientes para fornecer uma compreensão clara do trabalho realizado, incluindo a evidenciação da execução dos procedimentos de auditoria planejados e executados ou de procedimentos alternativos adotados, com a devida justificativa, de modo tal que um auditor experiente, sem nenhum envolvimento com a auditoria, entenda o que e como foi feito, quando foi feito, quanto foi feito, e chegue às mesmas conclusões da equipe<sup>15</sup>.

Outro parâmetro conceitual utilizado na instrução destes autos foi a diferenciação entre **atos de gestão e atos de governo**. O Supremo Tribunal Federal (ADI 849/MT), examinando as competências institucionais do Tribunal de Contas da União, reconheceu a clara distinção entre as do artigo 71, inciso I, da CF, de apreciar e emitir parecer prévio sobre as contas do chefe do Poder Executivo, a serem julgadas pelo Legislativo, e as do artigo 71, inciso II, da CF, de julgar as contas dos demais administradores e responsáveis.

A compreensão do conceito de contas de governo – que deriva do artigo 71, I, c/c o artigo 49, IX, primeira parte, da Constituição Federal – é o ponto de partida para que se possa entender a missão constitucional atribuída ao Tribunal de Contas de prestar auxílio ao Parlamento no julgamento político que exercerá sobre a gestão anual do chefe do Executivo. Esse auxílio será consubstanciado no parecer prévio que deverá

---

<sup>14</sup> Manual de Auditoria de Conformidade do TCEES, item 11.6.

<sup>15</sup> Manual de Auditoria Financeira do TCU, item 612.



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

ser elaborado em sessenta dias a contar do recebimento das respectivas contas anuais.

A prestação de contas de governo, que se diferencia da prestação de contas de gestão, é o meio pelo qual, anualmente, o Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal e os Prefeitos Municipais expressam os resultados da atuação governamental no exercício financeiro a que se referem. Quem presta contas é o Presidente da República, o Governador, o Prefeito, e não, a União, o estado-membro ou o município. Como bem definiu o Superior Tribunal de Justiça (ROMS 11060/GO) são contas globais que

[...] demonstram o retrato da situação das finanças da unidade federativa (União, Estados, Distrito Federal e Municípios). Revelam o cumprimento do orçamento, dos planos de governo, dos programas governamentais, demonstram os níveis de endividamento, o atender aos limites de gasto mínimo e máximo previstos no ordenamento jurídico para saúde, educação, gastos com pessoal. Consubstanciam-se, enfim, nos Balanços Gerais prescritos pela Lei 4.320/1964. Por isso, é que se submetem ao parecer prévio do Tribunal de Contas e ao julgamento pelo Parlamento (art. 71, I, c./c. 49, IX da CF/88).

Tratando-se de exame de contas de governo, o que deve ser focalizado não são os atos administrativos vistos isoladamente, mas a conduta do agente político no exercício das funções de planejamento, organização, direção e controle das políticas públicas idealizadas na concepção das leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA), que foram aprovadas pelo Poder Legislativo, bem como o que se refere ao cumprimento do ordenamento jurídico a que está sujeito. Aqui perdem importância as formalidades legais em favor do exame da eficácia, eficiência e efetividade das ações governamentais. Importa a avaliação do desempenho do chefe do Executivo, que se reflete no resultado da gestão orçamentária, financeira e patrimonial<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> FURTADO, José de Ribamar Caldas. Os regimes de contas públicas: contas de governo e contas de gestão. **Revista do TCU**, Brasília, DF, ano 35, n.109, p.61-89, mai./ago. 2007. Disponível em: <<http://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/viewFile/438/488>>. Acesso em: 2 mai. 2018.



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

Por sua vez, o conceito de contas de gestão, também chamadas de contas dos ordenadores de despesa<sup>17</sup>, que não se confunde com contas de governo, provém do comando do artigo 71, II, da Constituição Federal, segundo o qual compete ao Tribunal de Contas da União julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo poder público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público. Por simetria, essa competência se estende aos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como aos Tribunais de Contas dos Municípios (CF, art. 75, *caput*).

As contas de gestão, que conforme as normas de regência podem ser anuais ou não, evidenciam os atos de administração e gerência de recursos públicos praticados pelos chefes e demais responsáveis, de órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive das fundações públicas, de todos os Poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, tais como: arrecadação de receitas e ordenamento de despesas, admissão de pessoal, concessão de aposentadoria, realização de licitações, contratações, empenho, liquidação e pagamento de despesas. As contas podem ser prestadas ou tomadas, conforme sejam apresentadas pelo responsável ou constituídas em procedimentos efetivados pela própria administração ou pelo Tribunal de Contas<sup>18</sup>.

Na mesma linha interpretativa seguiu o TCEES quando editou a Instrução Normativa TC 43, de 5 de dezembro de 2017, considerando que as contas de governo são submetidas ao TCEES para avaliação da gestão política do chefe do Poder Executivo, e as contas de gestão para julgamento técnico dos ordenadores de despesas, conforme transcrito abaixo:

---

<sup>17</sup> Ordenador de despesas é toda e qualquer autoridade de cujos atos resultarem emissão de empenho, autorização de pagamento, suprimento ou dispêndio de recursos da administração pública (Decreto-Lei 200/67, art. 80, § 1º).

<sup>18</sup> FURTADO, José de Ribamar Caldas. Os regimes de contas públicas: contas de governo e contas de gestão. **Revista do TCU**, Brasília, DF, ano 35, n.109, p.61-89, mai./ago. 2007. Disponível em: <<http://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/viewFile/438/488>>. Acesso em: 2 mai. 2018.



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

Art. 3º Para os efeitos desta Instrução Normativa considera-se:

[...]

**III – Contas de Governo:** conjunto de demonstrativos, documentos e informações de natureza contábil, financeira, orçamentária, patrimonial e operacional, expressando os resultados da atuação governamental, submetido ao TCEES para avaliação da gestão política do chefe do Poder Executivo e emissão de parecer prévio com vistas a auxiliar o julgamento levado a efeito pelo Poder Legislativo;

**IV – Contas de Gestão:** conjunto de demonstrativos, documentos e informações de natureza contábil, financeira, orçamentária, patrimonial e operacional, que alcança as tomadas ou prestações de contas dos administradores de recursos públicos, submetido ao TCEES para julgamento técnico sobre as contas dos ordenadores de despesas, manifestado por meio de acórdão e realizado em caráter definitivo, examinando, dentre outros aspectos, a legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas na gestão dos recursos; (g.n.)

Portanto, enquanto na apreciação das contas de governo o Tribunal de Contas analisará os macroefeitos da gestão pública, no julgamento das contas de gestão, será examinado cada ato administrativo que compõe a gestão contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do ente público, quanto à legalidade, legitimidade e economicidade, e ainda os relativos às aplicações das subvenções e às renúncias de receitas<sup>19</sup>. Ressalta-se que um parecer favorável às contas de governo não conduz à aprovação automática de todas as contas dos ordenadores de despesas do respectivo ente federativo.

A Análise Inicial de Conformidade 1/2019 constatou o cumprimento dos requisitos legais e regulamentares relativos a formalização das contas prestadas (art. 106, caput, do RITCEES), inclusive quanto ao relatório e o parecer conclusivo do controle interno.

O conteúdo deste relatório está disposto em sete seções, além desta introdução: a seção um apresenta a conjuntura econômica que prevaleceu no ano de 2018, bem como as principais variáveis das finanças públicas capixabas que impactaram a gestão financeira e orçamentária do Estado. São apresentados os indicadores e variáveis macroeconômicas observadas durante o exercício na economia mundial, nacional e estadual. Além disso, a seção contém informações sobre as finanças

---

<sup>19</sup> Ibidem.



**Núcleo de Macroavaliação Governamental**  
**Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018**

públicas capixaba, destacando a política fiscal e dados gerais da execução orçamentária.

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

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

A seção quatro registra o embasamento para a opinião sobre o Balanço Geral do Estado (BGE) no exercício de 2018. São apresentados os resultados e as conclusões da auditoria financeira realizada exprimindo se as demonstrações contábeis consolidadas do Estado do Espírito Santo refletem, em todos os aspectos relevantes, a situação patrimonial e os resultados financeiro, patrimonial e orçamentário do Estado em 31/12/2018. Registra-se que o esforço de implantação da auditoria financeira do Balanço Geral do Estado revelou as limitações de escopo inerentes aos projetos estruturantes, principalmente, o fato de se tratar de uma cultura incipiente de auditoria financeira no âmbito do TCEES, e a carência de recursos humanos que impediu a realização de auditorias financeiras específicas planejadas.

A quinta seção enfoca a atuação do Governo sob três temas específicos: a estrutura de governança da renúncia fiscal destaca os resultados do levantamento realizado no intuito de conhecer o processo de instituição, concessão, controle e avaliação dos benefícios tributários, bem como aspectos relativos à transparência; o Índice de Efetividade da Gestão Estadual (IEGE) expõe a aferição dos resultados, nos exercícios de 2017 e 2018, composto por indicadores finalísticos de diversas áreas



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

de gestão; e subseção das políticas públicas apresenta aspectos conceituais para o controle externo e expõe o “case Espírito Santo” com os resultados do primeiro Relatório Anual de Monitoramento e Avaliação emitido pelo Sistema de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas do Espírito Santo (SiMAPP).

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

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

Os signatários desta instrução cumprem, assim, o disposto no artigo 47-A, § 4º, inciso VII, alínea “b”, do RITCEES<sup>20</sup> e coloca à disposição do Relator, dentro do prazo regimental (art. 113 do RITCEES)<sup>21</sup>, os elementos necessários para subsidiar seu voto.

---

<sup>20</sup> Art. 47-A [...]

§ 4º [...]

VII - Núcleo de Controle Externo de Macroavaliação Governamental – NMG, ao qual compete: [...]

b) examinar e instruir processos de fiscalização, tomadas e prestações de contas do governador do Estado;

<sup>21</sup> Art. 113. O Relator terá prazo de trinta dias corridos para apresentar o relatório técnico sobre o exame das contas, contados da data de entrada dos documentos respectivos no Tribunal, observado o disposto no § 1º do art. 106 deste Regimento.

# 1 CONJUNTURA ECONÔMICA, ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

## 1 CONJUNTURA ECONÔMICA, ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

Esta seção apresenta qual foi a conjuntura econômica que prevaleceu no ano de 2018, bem como as principais variáveis das finanças públicas capixabas que impactaram a gestão financeira e orçamentária do Estado.

### 1.1 EXPECTATIVAS DE 2018

As expectativas de mercado são subsídio importante para as decisões de política monetária. Além disso, a disponibilização das estatísticas de expectativas ao público em geral possibilita que as empresas e os cidadãos tenham conhecimento sobre o que os agentes de mercado estão projetando, constituindo dessa forma ferramenta importante para o planejamento de suas ações de curto, médio e longo prazos. No âmbito da Administração Pública Estadual as expectativas de mercado, principalmente, a expectativa de evolução da economia capixaba e o cenário macroeconômico são importantes subsídios para definição das metas propostas nos instrumentos de planejamento e orçamento.

O ano de 2018 começou com as seguintes expectativas<sup>22</sup>:

[...] comércio exterior ainda será favorável para o país [...] <sup>(a)</sup>;

[...] 2018 será mais desafiador para os emergentes. Além de um cenário externo um pouco menos favorável do que ocorreu este ano [2017], os riscos políticos na região devem se intensificar. Como no Brasil, países como o México e Colômbia têm eleições no ano que vem. Não podemos descartar

---

#### <sup>22</sup> Fontes:

<sup>(a)</sup> Boletim Econômico Capixaba - ano 2 – nº 5 – janeiro de 2018. Disponível em: <[https://ideies.org.br/wp-content/uploads/2018/02/Boletim-Janeiro\\_2018.pdf](https://ideies.org.br/wp-content/uploads/2018/02/Boletim-Janeiro_2018.pdf)>.

<sup>(b)</sup> Boletim Macro Ibre – dezembro de 2017. Disponível em: <[https://portalibre.fgv.br/data/files/D3/16/48/3A/02921610410C26068904CBA8/BoletimMacroIbre\\_1712.pdf](https://portalibre.fgv.br/data/files/D3/16/48/3A/02921610410C26068904CBA8/BoletimMacroIbre_1712.pdf)>.

<sup>(c)</sup> Cenário econômico – Fiesp – Disponível em: <<https://www.fiesp.com.br/noticias/fiesp-preve-fortalecimento-da-retomada-da-economia-em-2018/>>.



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

maiores pressões na taxa de câmbio nestes países devido às incertezas eleitorais<sup>(b)</sup>;

[...] o quadro político interno continua anuviado por incertezas que inibem o avanço do ajuste fiscal e tendem a limitar a velocidade da recuperação econômica brasileira. Tais incertezas domésticas, principalmente sobre a aprovação das reformas econômicas necessárias, como a da Previdência e as microeconômicas, somadas com as eleições presidenciais serão os fatores fundamentais para a determinação do risco-país, para a atração de fluxos de capitais, para o investimento direto estrangeiro e para manutenção da estabilidade na taxa de câmbio.<sup>(a)</sup>;

[...] o ano será favorável à retomada de um crescimento no Brasil, a menos que o desenvolvimento de eventos domésticos em 2018 (eleições gerais e déficits fiscais elevados) agreguem riscos maiores para a economia nacional<sup>(a)</sup>;

Para 2018, em nosso cenário base, esperamos que a demanda doméstica privada seja o motor do crescimento. O consumo deve manter um bom ritmo de expansão (3,3% ante 1,2% em 2017). E esperamos que o investimento cresça 3,9%, ante queda de 2,8% este ano [2017]. Com isso, a demanda doméstica privada deve crescer 3,3%, acima da expansão do PIB de 2,8%.<sup>(b)</sup>;

No contexto atual, ainda é cedo para comemorar a recuperação da economia, pois os desafios fiscais para 2018 permanecem. Apesar de a economia mostrar sinais significativos de melhora, as incertezas sobre a aprovação das reformas fiscais, com destaque para a Previdência, se intensificaram. Os riscos de cenários mais adversos em 2018 cresceram nas últimas semanas. Não temos outra saída a não ser persistir na aprovação das reformas fiscais e avançar na agenda de reformas microeconômicas. A grande questão é se conseguiremos manter esse caminho.<sup>(b)</sup>;

[...] em 2018 deverá ganhar força a retomada da economia brasileira. Com a redução do endividamento das famílias e das empresas, condições favoráveis no mercado externo e redução da taxa de juros, há tendência à expansão do crédito, levando ao aumento do consumo e estimulando a produção. Também deverá haver manutenção da melhora do mercado de trabalho, com queda da taxa de desemprego e elevação da massa salarial.<sup>(c)</sup>;

A saída da recessão até aqui foi lenta, porém consistente, sustentada pela melhora da massa salarial, inflação baixa, redução da taxa de juros, aumento das exportações, entre outros fatores que se espera que sejam mantidos em 2018, permitindo a aceleração da retomada do crescimento.<sup>(c)</sup>

O Relatório de Mercado Focus<sup>23</sup>, do Banco Central do Brasil (Bacen), datado de 29 de dezembro de 2017, apontava a seguinte expectativa das variáveis macroeconômicas para o Brasil em 2018:

<sup>23</sup> **Relatório de Mercado Focus, Relatório Focus ou Boletim Focus** é uma publicação online, divulgada todas as segundas-feiras pelo Banco Central do Brasil (Bacen), mediante o



**Núcleo de Macroavaliação Governamental**  
**Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018**

Tabela 1.1 - Expectativas de variáveis macroeconômicas para 2018

Variável	Valor
IPCA (%)	3,96
Taxa de câmbio - fim de período (R\$/US\$)	3,34
PIB (% do crescimento)	2,7

Fonte: Relatório Focus de 29/12/2017

Elaboração: Núcleo de Controle Externo de Macroavaliação Governamental do TCEES

Ao longo do ano, as publicações mensais apresentaram as projeções para 2018, captando os acontecimentos econômicos conjunturais da época. O Quadro 1.1 a seguir permite mostrar as variações nos principais índices ao longo de 2018.

Quadro 1.1 - Projeções de variáveis econômicas ao longo de 2018 (PIB, IPCA e taxa de câmbio)

Índice/Fonte	Jan	Fev	Mar	Abr	Mai	Jun	Jul	Ago	Set	Out	Nov	Dez
PIB Ibre/FGV (%)	2,8	2,9	2,8	2,6	2,3	1,9	1,7	1,7	1,5	1,5	1,5	1,3
PIB Focus/Bacen (%)	2,66	2,89	2,84	2,75	2,37	1,55	1,5	1,44	1,35	1,36	1,32	1,3
IPCA Focus/Bacen (%)	3,95	3,73	3,54	3,49	3,6	4,03	4,11	4,16	4,3	4,43	3,89	3,69
Câmbio Focus/Bacen (R\$/US\$)	3,3	3,3	3,3	3,35	3,48	3,7	3,7	3,8	3,89	3,71	3,75	3,85

Fonte: Relatórios Focus e Boletim Macro Ibre

Elaboração: Núcleo de Controle Externo de Macroavaliação Governamental do TCEES

Nota: na fonte Focus/Bacen foi considerado o último boletim do mês

A representação gráfica do Quadro 1.1 acima consta no Gráfico 1.1 a seguir:

link <<<http://www.bcb.gov.br/?FOCUSRELMERC>>>, contendo resumo das expectativas de mercado a respeito de alguns indicadores da economia brasileira. O relatório é elaborado pelo Departamento de Relacionamento com Investidores e Estudos Especiais (Gerin) e apresenta resultados da pesquisa de expectativas de mercado, um levantamento diário das previsões de cerca de 120 bancos, gestores de recursos e demais instituições (empresas do setor real, distribuidoras, corretoras, consultorias e outras) para a economia brasileira. Como resumo das expectativas de mercado, é reportada a mediana das expectativas dos agentes por ser menos sujeita a oscilações dos extremos. É importante salientar que o Relatório Focus não traz projeções do Bacen, mas expectativas consolidadas dos agentes de mercado que participam do Sistema Expectativas de Mercado.



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

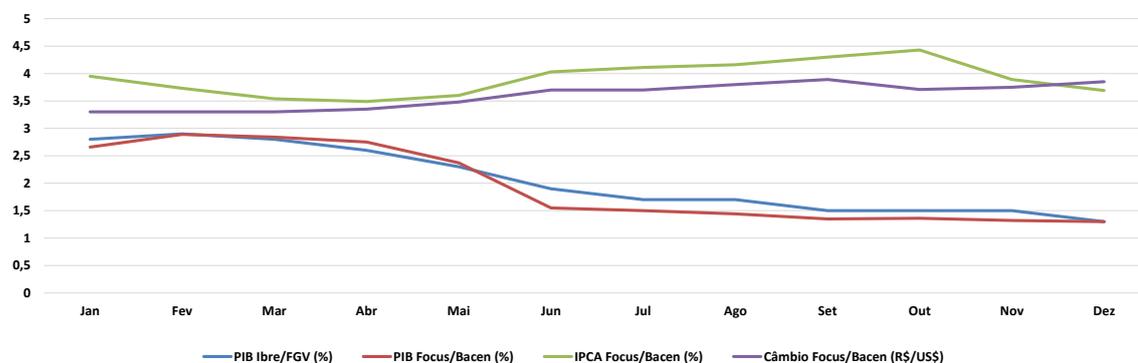


Gráfico 1.1 - Projeções de variáveis econômicas ao longo de 2018 (PIB, IPCA e taxa de câmbio)

Fonte: Relatórios Focus e Boletim Macro Ibre

Elaboração: Núcleo de Controle Externo de Macroavaliação Governamental do TCEES

Nota: na fonte Focus/Bacen foi considerado o último boletim do mês

O Quadro 1.1 e Gráfico 1.1 anteriores mostram a aderência das projeções do Ibre (Instituto Brasileiro de Economia) e do Relatório Focus quanto ao PIB, revelando, mês a mês, a projeção para o ano. Até o mês de junho, as projeções mostravam um crescimento cada vez menor no PIB para o ano de 2018, permanecendo a queda de forma mais suave até outubro e uma ligeira estabilidade das projeções no final do ano, fechando em torno de uma expectativa de 1,3% de crescimento do PIB em 2018. As projeções do IPCA, por seu turno, mostram uma queda até maio e um aumento a partir de junho (após a greve dos caminhoneiros) e uma acentuada queda no final do ano, fechando uma previsão de 3,69% para 2018. A taxa de câmbio, após uma estabilidade até maio, apresentou uma tendência de alta, fechando o ano com previsão de R\$ 3,85/US\$.

Outro comportamento importante ao longo de 2018 foi a confiança dos consumidores e dos empresários, demonstrada no Quadro 1.2 a seguir:



**Núcleo de Macroavaliação Governamental**  
**Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018**

Quadro 1.2 – Confiança dos consumidores e dos empresários ao longo de 2018

Agente	Tipo	Jan	Fev	Mar	Abr	Mai	Jun	Jul	Ago	Set	Out	Nov	Dez
Consumidor	IE	97,6	96,5 ↘	101,5 ↗	99,0 ↘	94,2 ↘	90,0 ↘	91,9 ↗	93,0 ↗	89,7 ↘	96,6 ↗	106,4 ↗	105,6 ↘
	ISA	76,6	75,2 ↘	78,6 ↗	76,3 ↘	77,2 ↗	71,8 ↘	74,1 ↗	71,4 ↘	72,3 ↗	71,9 ↘	74,6 ↗	77,0 ↗
Empresário	IE	96,5	95,4 ↘	95,3 ↘	94,7 ↘	94,6 ↘	94,1 ↘	95,1 ↗	97,0 ↗	97,8 ↗	98,2 ↗	100,8 ↗	101,0 ↗
	ISA	88,5	89,4 ↗	89,8 ↗	89,9 ↗	89,7 ↘	88,6 ↘	89,8 ↗	89,5 ↘	88,6 ↘	88,7 ↗	90,1 ↗	91,2 ↗

Fonte: Relatórios Ibre/FGV

Notas:

- 1) Acima de 100 pontos, o resultado é considerado como favorável (satisfação ou otimismo); abaixo de 100 pontos, como desfavorável (insatisfação ou pessimismo)
- 2) IE: índice de expectativas
- 3) ISA: índice da situação atual

No Quadro 1.2 acima, observa-se que, entre março e setembro de 2018, houve queda da confiança, tendência deflagrada pela percepção de enfraquecimento da retomada econômica, que emendou na crise argentina, na greve dos caminhoneiros e no aumento da incerteza no período pré-eleitoral. Após as eleições, o efeito favorável da “lua de mel” com o novo governo foi turbinado pela correção do pessimismo exacerbado da fase anterior.

Ao longo do ano, observa-se uma grande variabilidade na confiança dos consumidores. Tanto o índice de expectativas (IE) quanto o índice de situação atual (ISA), que revelam o sentimento do consumidor em relação ao futuro e à situação atual, respectivamente, mostram uma melhora até maio (mês da greve dos caminhoneiros) e piora até outubro (mês das eleições), recuperando sua ascensão em novembro e dezembro. No ano, o IE obteve maiores resultados do que o IA, inclusive com três notas acima de 100, revelando que o consumidor lançava para o futuro o sentimento de melhora.

Já a confiança dos empresários na situação futura (IE) sofreu uma queda até junho, recuperando-se a partir de julho e atingindo acima de 100 pontos em novembro e dezembro. Contudo, a confiança dos empresários na situação atual ao longo de 2018 oscilou entre 88 e 90 pontos, não atingindo 100 em nenhum mês do ano, fechando dezembro com a maior pontuação (91,2).



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

## 1.2 ECONOMIA MUNDIAL

A economia global enfraqueceu em 2018, com o crescimento recuando para 3,7% no ano, informa o mais recente *World Economic Outlook*, divulgado pelo FMI. O comércio global também recuou. Depois de crescer 4,7% em 2017, o volume de comércio<sup>24</sup> entre os países ficou em 3,3% em 2018, refletindo as políticas comerciais mais restritivas dos EUA e outros países. Também a produção industrial apresentou um desempenho mais fraco em 2018, quando comparado a 2017, recuando de 3,4% para 3,1%.

A China cresceu 6,6% em 2018. Trata-se do menor índice dos últimos 28 anos. É um crescimento ainda robusto, mas bem abaixo da média de 9,55% observada nos últimos 30 anos. Os EUA, a maior economia do mundo, apresentou um crescimento de 2,9%, acima da média dos últimos 30 anos.

A zona do Euro é a segunda economia do mundo, logo atrás dos EUA e a frente da China. Em seu conjunto, a economia dos países da região cresceu 1,8% em 2018, após crescer 2,4% em 2017. As incertezas relacionadas ao processo de saída do Reino Unido da União Europeia, conhecido como *Brexit*, e ao desempenho econômico da Itália<sup>25</sup> continuam impactando as expectativas e afetando o preço dos ativos.

A Tabela 1.2 a seguir mostra os valores (estimados) do PIB em regiões externas nos anos de 2017 e 2018 e as projeções para os dois anos seguintes. Observa-se um resultado bem fraco em 2018 em relação a 2017 e a expectativa de baixo crescimento e até queda no crescimento para os anos futuros.

---

<sup>24</sup> CPB World Trade Monitor December 2018. CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis (2019). Disponível em: <<https://www.cpb.nl/en/worldtrademonitor>>. Acesso em: 12 mar. 2019.

<sup>25</sup> A economia italiana, medida pelo PIB, recuou por dois trimestres seguidos, caracterizando uma recessão técnica, segundo o ISTAT (*Istituto Nazionale di Statistica*).



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

Tabela 1.2 – PIB em regiões externas (%)

Região	Estimado		Projetado	
	2017	2018	2019	2020
Mundo	3,8	3,7	3,5	3,6
EUA	2,2	2,9	2,5	1,8
Zona do Euro	2,4	1,8	1,6	1,7
Japão	1,9	0,9	1,1	0,5
China	6,9	6,6	6,2	6,2
Índia	6,7	7,3	7,5	7,7

Fonte: Word Economic Outlook, FMI

Com relação ao petróleo, importante *commodity* para o Espírito Santo, os preços apresentaram uma intensa volatilidade, em especial no segundo semestre de 2018, refletindo os efeitos de variações na oferta, como o impacto da política comercial americana sobre a exportação do Irã, e também o receio de um arrefecimento na demanda. Após alcançar US\$ 86 em outubro de 2018, o preço do barril *brent* no mercado internacional fechou o ano em US\$ 50. Outras commodities importantes para a economia capixaba também apresentaram variações negativas em 2018 como Minério de Ferro (-4,3%) e Café Robusta (-11,5%).

Olhando para o mercado mundial de commodities, a China continua sendo o principal comprador, responsável por 55% do consumo mundial de minério de ferro, 13% do consumo de petróleo e 20% do consumo de celulose. Estados Unidos, Japão, Índia e Europa também são consumidores importantes na maioria destas commodities. A dinâmica do preço destes produtos no mercado mundial e das exportações capixabas depende em grande medida do desempenho econômico desses países.

O Gráfico 1.2 a seguir demonstra que três regiões (EUA, União Europeia e China) respondem por quase metade (48%) do consumo de petróleo no mundo. Quanto ao minério de ferro, a China é, disparada, a maior consumidora. Na celulose, EUA e China respondem por 45% do consumo no mundo.



**Núcleo de Macroavaliação Governamental**  
**Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018**

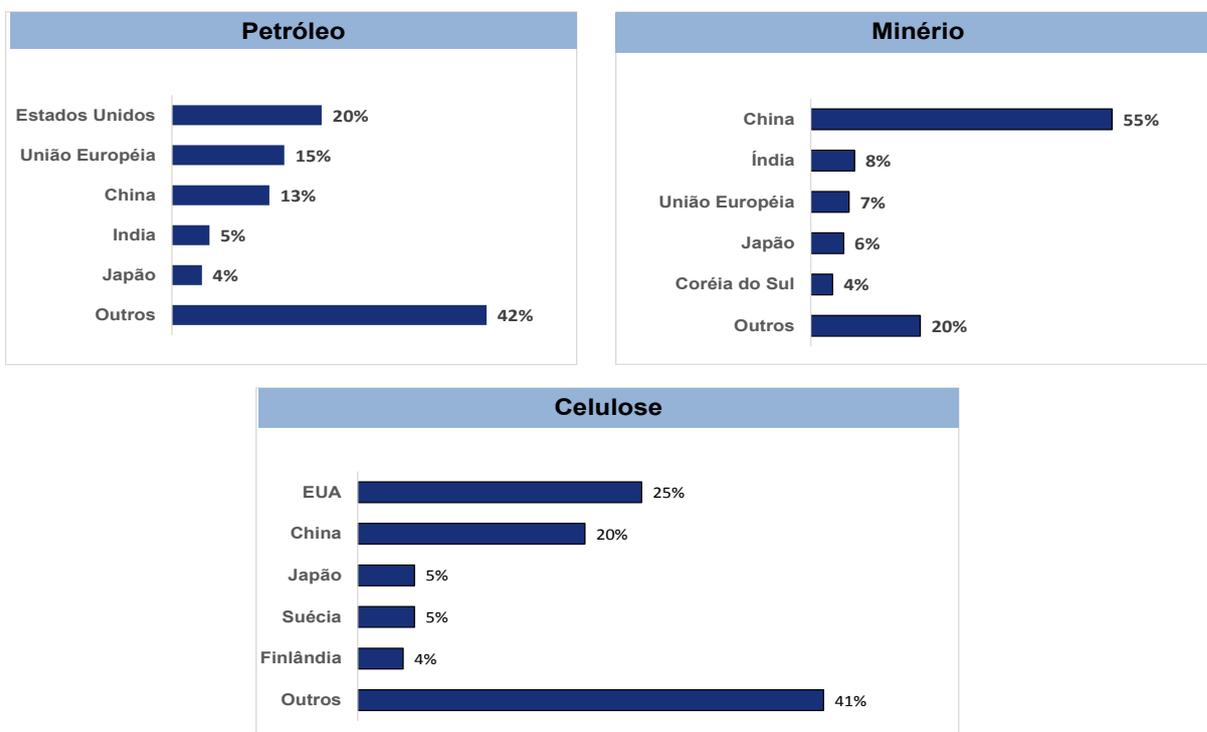


Gráfico 1.2 – Principais países consumidores de petróleo (2017), minério (2016) e celulose (2017)  
 Fontes: Petróleo<sup>26</sup>; Minério<sup>27</sup>; Celulose<sup>28</sup>

### 1.3 ECONOMIA NACIONAL

O ano de 2018 caracterizou-se pela continuidade da recuperação moderada da economia nacional, frustrando as expectativas iniciais de um crescimento mais robusto. De fato, as expectativas reveladas pelo Boletim Focus<sup>29</sup> do Banco Central, publicado em 29 de dezembro de 2017, apontavam para um crescimento de 2,7% para 2018, enquanto o PIB observado em 2018 foi de apenas 1,1%. Já a inflação medida pelo IPCA fechou o ano em 3,75%, um resultado melhor que o esperado no início de 2018 (3,96%). Também mostraram evolução favorável o câmbio e a taxa de

<sup>26</sup> Disponível em: <<https://www.bp.com/content/dam/bp/business-sites/en/global/corporate/pdfs/energy-economics/statistical-review/bp-stats-review-2018-full-report.pdf>>. Acesso em: 11 mar. 2019.

<sup>27</sup> Disponível em: <<https://www.worldsteel.org/en/dam/jcr:f9359dff-9546-4d6b-bed0-996201185b12/World+Steel+in+Figures+2018.pdf>>. Acesso em: 11 mar. 2019.

<sup>28</sup> Disponível em: <<http://www.fao.org/forestry/statistics/80938@180723/en/>>. Acesso em 11 mar. 2019.

<sup>29</sup> Boletim Focus, Banco Central. Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/publicacoes/focus/29122017>>. Acesso em: 20 mar. 2019.



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

juros (Selic). O Gráfico 1.3 a seguir apresenta a evolução do PIB do Brasil, calculado trimestralmente, e mostra que a economia em 2018 continua em recuperação, em patamares baixos.

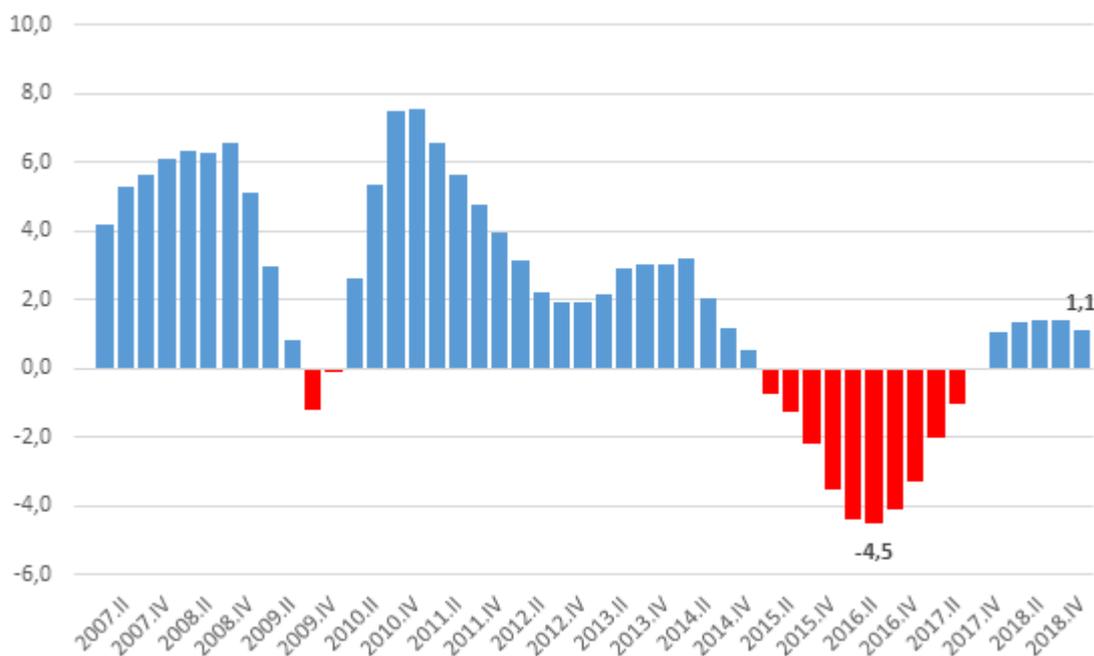


Gráfico 1.3 – PIB do Brasil  
Fonte: IBGE<sup>30</sup>

Por outro lado, a evolução dos indicadores fiscais apresentou um quadro menos benigno. O déficit nominal do setor público consolidado chegou a 7,3% do PIB em 2018. Um ligeiro recuo em relação a 2017, mas ainda um dos maiores do mundo. Trata-se do quinto ano consecutivo com déficit nominal acima de 5% do PIB. O resultado primário continua em um patamar bem inferior ao necessário para estabilizar a dívida pública. Como resultado, a dívida pública consolidada alcançou 74% do PIB em 2018. Como se observa no Gráfico 1.4 abaixo, entre os 30 países em desenvolvimento mais populosos do mundo, apenas Congo e Egito têm a relação dívida/PIB maior que a do Brasil (74%).

<sup>30</sup> Disponível em: <ftp://ftp.ibge.gov.br/Contas\_Nacionais/Contas\_Nacionais\_Trimestrais/Fasciculo\_Indicadores\_IBGE/pib-vol-val\_201804caderno.pdf>. Acesso em: 13 mar. 2019.



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

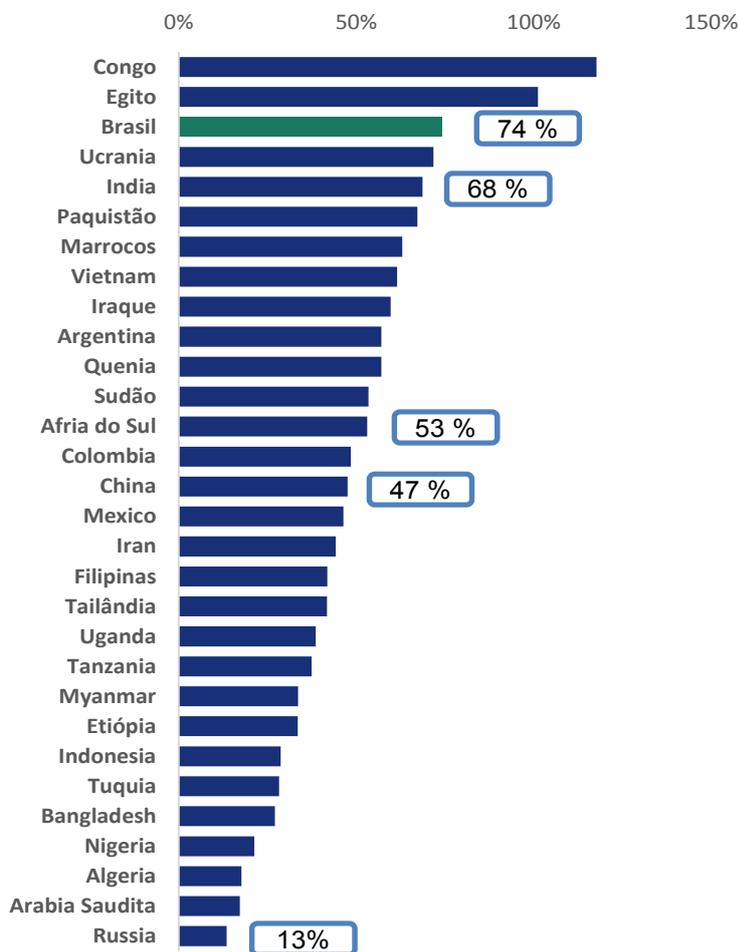


Gráfico 1.4 – Relação Dívida/PIB – 30 países mais populosos - 2017  
Fonte: Trading Economics<sup>31</sup>

O Gráfico 1.5 a seguir mostra uma queda na taxa de desemprego no país em 2018, mas fechando o trimestre encerrado em dezembro ainda em nível elevado (11,6%).



Gráfico 1.5 – Taxa de desemprego do país – 2018  
Fonte: IBGE - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua mensal

<sup>31</sup> Disponível em: <<https://tradingeconomics.com/>>. Acesso em: 13 mar. 2019.



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

#### 1.4 ECONOMIA CAPIXABA

O desempenho da economia capixaba em 2018 confirma o cenário de recuperação iniciada em 2017. Segundo o Instituto Jones Santos Neves (IJSN), o PIB Capixaba apresentou um crescimento de 2,4% no ano. Comércio varejista, atividades turísticas e comércio exterior, bem como o desempenho do mercado de trabalho evoluíram positivamente.

O comércio varejista (varejo ampliado) apresentou uma variação positiva de 13,5% no volume de vendas, bem acima da média do país (5,0%). Por outro lado, a produção industrial recuou 0,9% no ano (abaixo da média nacional, +1,1%). O destaque positivo ficou por conta do setor de alimentos (+3,1%) enquanto o setor de minerais não-metálicos evoluiu negativamente (-13,7%) com recuo na produção de granitos, cimento e massa para construção.

Nos 12 meses terminados em dezembro de 2018, a Receita Nominal do Setor de serviços cresceu 1,9%, abaixo na média nacional (2,7%). Já a Receita das Atividades Turísticas no Espírito Santo foi destaque, com o maior crescimento entre os estados, apresentando uma evolução de 7,0% no ano, conforme demonstrado no Gráfico 1.6 a seguir.

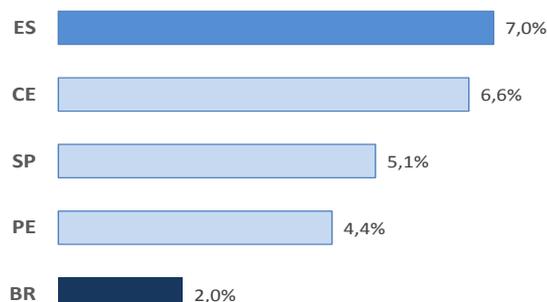


Gráfico 1.6 – Variação da receita da atividade turística em 2018  
Fonte: IBGE<sup>32</sup>

<sup>32</sup> Disponível em: <ftp://ftp.ibge.gov.br/Comercio\_e\_Servicos/Pesquisa\_Mensal\_de\_Servicos/Fasciculo\_Indicadores\_IBGE/2018/pms\_201812caderno.pdf>. Acesso em: 13 mar. 2019.



**Núcleo de Macroavaliação Governamental**  
**Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018**

O volume de empregos com carteira assinada cresceu em todos os principais setores da atividade econômica capixaba. Os destaques foram para serviços (+ 8.965 vagas), Indústria (+4.370) e Comércio (+3.628). No total, foram geradas 17.455 vagas em 2018, representando um crescimento de 2,48% em relação ao estoque de postos ocupados no ano anterior.

#### 1.4.1 Comércio exterior

O comércio exterior capixaba apresentou um forte crescimento, com as exportações evoluindo para US\$ 8,81 bilhões (aumento de 9,6%), e as importações aumentando 9,3%, alcançando US\$ 5,03 bilhões. O resultado foi um saldo comercial de US\$ 3,78 bilhões em 2018 (aumento de 10,2%).

O minério continua como o principal produto de exportação do Espírito Santo, sendo responsável por 33% do valor das exportações em 2018. Produtos semimanufaturados de ferro e aço (15%), Petróleo (11%), celulose (10%) e Laminados de ferro e aço (7,5%) vem a seguir. Mármore e Granito (5,8%) e Café (5%) mantém uma posição importante no portfólio da exportação capixaba. O Gráfico 1.7 a seguir permite visualizar os principais produtos da pauta exportadora.

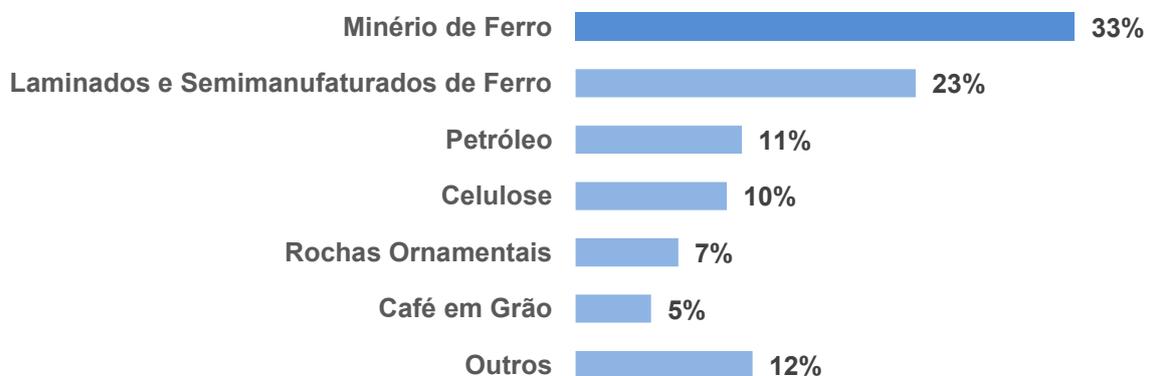


Gráfico 1.7 - Produtos exportados pelo Espírito Santo (em % do valor exportado) – 2018  
 Fonte: MDIC<sup>33</sup>

<sup>33</sup> Disponível em <<http://www.mdic.gov.br/comercio-exterior/estatisticas-de-comercio-exterior/comex-vis/frame-uf-produto?uf=es>>. Acesso em: 20 mar. 2019.



**Núcleo de Macroavaliação Governamental**  
**Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018**

O principal destino das exportações do estado em 2018 foram os Estados Unidos, com US\$ 2,74 bilhões (31%) de nossas exportações. Em um distante segundo lugar vem a China<sup>34</sup>, com US\$ 520 milhões (5,9%), seguida por Egito (5,1%), Japão (4,6%), Holanda (4,5%) e Argentina (4,5%). O Gráfico 1.8 a seguir permite visualizar as colocações dos destinos das exportações capixabas.

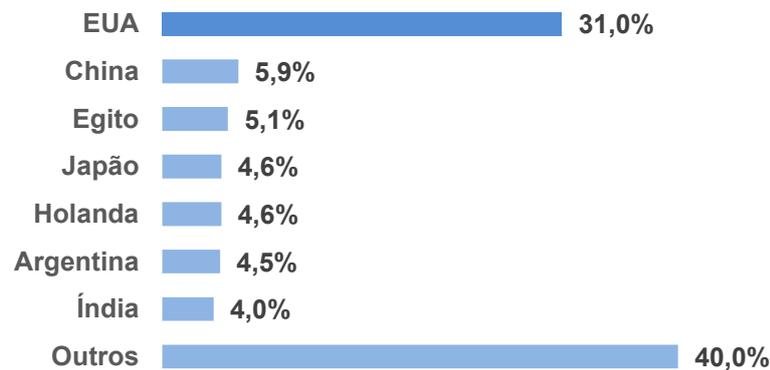


Gráfico 1.8 - Exportações capixabas - Principais destinos em % do valor exportado – 2018  
 Fonte: MDIC<sup>35</sup>

A corrente de comércio (soma das exportações mais importações) alcançou US\$ 13,84 bilhões em 2018. Convertido pela taxa média de câmbio do ano, que ficou em R\$ 3,65 por dólar, isso representa um total de R\$ 50,5 bilhões. Considerando que o PIB calculado pelo IJSN para o Espírito Santo ficou em R\$ 120,8 bilhões, a corrente de comércio representou 41,8% do PIB capixaba, revelando o grau de abertura da economia capixaba para o exterior.

#### 1.4.2 Petróleo e gás

Após atingir um pico em 2014, a produção de petróleo e gás tem decrescido no Espírito Santo, conforme apresentando no Gráfico 1.9 a seguir.

<sup>34</sup> A China foi a principal origem das importações capixabas em 2018.

<sup>35</sup> Disponível em <<http://www.mdic.gov.br/comercio-exterior/estatisticas-de-comercio-exterior/comex-vis/frame-uf-produto?uf=es>>. Acesso em: 20 mar. 2019.



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

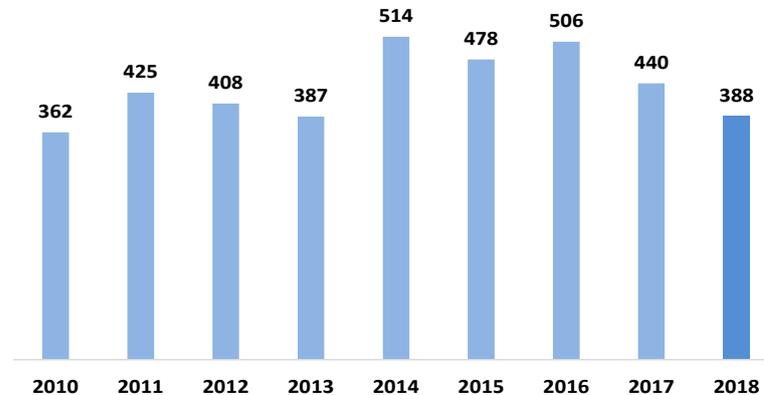


Gráfico 1.9 - Produção de petróleo e gás no Espírito Santo (em mil Boe/d)  
Fonte: ANP

Em 2018, a produção alcançou 388 mil Boe/dia<sup>36</sup>, representando uma queda pelo segundo ano consecutivo e **uma redução de 23% em relação a 2016**. Contribuiu para a queda o lapso temporal entre os leilões de novos blocos. Há que se observar ainda o período entre a licitação do campo e a entrada em produção comercial, que no caso de blocos em mar alcança vários anos. Em razão desses fatos, entre 2008 e 2018, em apenas um campo<sup>37</sup> em mar houve declaração de comercialidade<sup>38</sup> no Espírito Santo.

Tal fato acrescido da volatilidade das demais variáveis (preço do petróleo *Brent* e taxa de câmbio), que determinam a magnitude das transferências de royalties e participações especiais ao Estado, recomendam prudência na utilização deste recurso. Esse tema foi extensamente explorado na análise da prestação de contas de 2017, culminando com deliberações nesse sentido<sup>39</sup>.

<sup>36</sup> Boe, do *inglês barrel of oil equivalent* (barril de petróleo equivalente), é a unidade básica usada para medir a produção do óleo e do gás. É frequentemente necessário usar milhões ou bilhões de equivalente dos barris de petróleo (mboe ou bboe) ao discutir reservas de petróleo. Os volumes da produção são medidos no boed (equivalente dos barris de petróleo um dia) ou no mboed (milhões do equivalente dos barris de petróleo um dia).

<sup>37</sup> Campo BM-ES-5, Camarupim Norte.

<sup>38</sup> ANP. Declaração de Comercialidade. Disponível em: <[https://www.anp.gov.br/site/extras/declaracao\\_comercialidade/index.asp](https://www.anp.gov.br/site/extras/declaracao_comercialidade/index.asp)>. Acesso em: 20 mar. 2019.

<sup>39</sup> Processo TC 4021/2018: Relatório Técnico 116/2018, seção 1, Voto do Relator 3093/2018 e Parecer Prévio 52/2018, deliberações 1.2.1, 1.2.2 e 1.3.1.



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

## 1.5 FINANÇAS PÚBLICAS CAPIXABA

### 1.5.1 Política fiscal

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

Isso significa garantir, principalmente, o equilíbrio entre receitas e despesas, bem como evitar que se ampliem os riscos de que venha a ocorrer desequilíbrio em exercícios subsequentes. A LRF estabelece em seu artigo 1º, § 1º, que:

A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições [...]

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

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

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



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

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

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

No Gráfico 1.10 a seguir, observa-se que a receita total alcançou R\$ 16,6 bilhões em 2018, uma variação nominal de 9,64% em relação a 2017. Já a despesa total chegou a R\$ 16,1 bilhões, resultando em um superávit orçamentário de R\$ 483 milhões para 2018. Considerado o IPCA de 3,75% em 2018, a receita total cresceu 5,68% em termos reais e a despesa 7,92%.

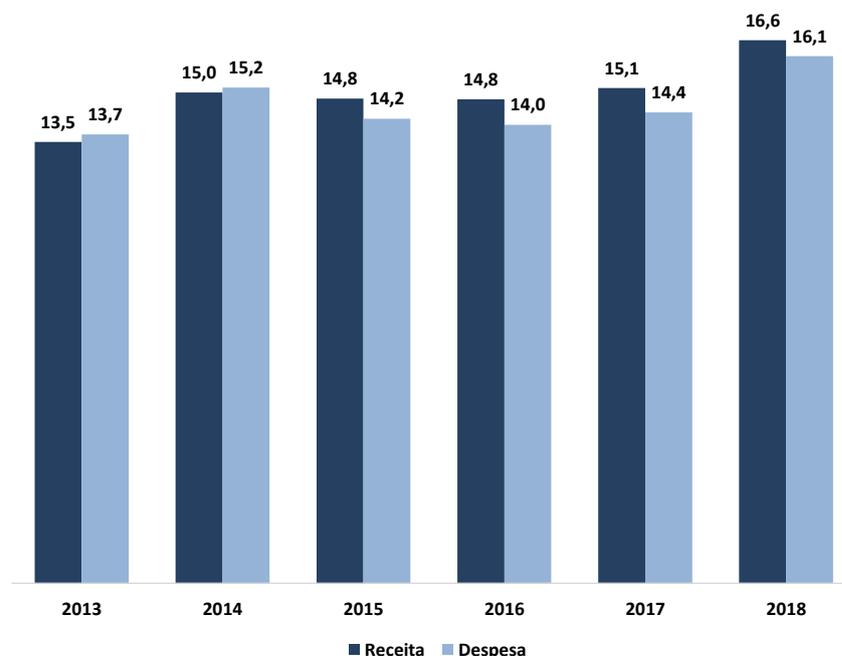


Gráfico 1.10 – Evolução da Receita Total e da Despesa Total (em bilhões de reais – valores nominais)

Fonte: Sigefes



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

Observando-se o comportamento da Receita Total, atualizada até dezembro/2018 pelo IPCA, exposto no Gráfico 1.11 a seguir, verifica-se que no ano de 2018 a receita voltou a crescer em termos reais pela primeira vez desde 2014, refletindo a recuperação cíclica da economia.



Gráfico 1.11 – Evolução da Receita Total (em bilhões de reais – valores reais)  
Fonte: Sigefes

Analisando a evolução mensal da arrecadação (Gráfico 1.12 a seguir), é possível observar que apenas no mês de junho houve queda na arrecadação em relação ao mesmo mês do ano anterior. Esta queda foi resultado dos efeitos da “greve dos caminhoneiros”, ocorrida em maio, sobre a atividade econômica, em especial o comércio e a indústria. Como há uma defasagem entre a ocorrência do fato gerador e o recolhimento dos tributos, o efeito fiscal fez-se notar principalmente em junho.

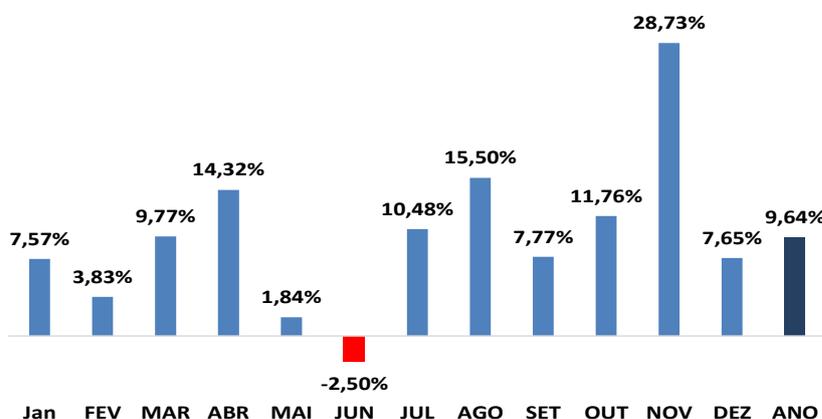


Gráfico 1.12 – Variação mensal da arrecadação estadual em 2018 em relação ao mesmo mês do ano anterior  
Fonte: Sigefes



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

O ICMS é o principal componente da receita estadual, sendo responsável por 45,2% da Receita Corrente Líquida no ano de 2018. As rendas de petróleo (royalties e participações especiais) e o Fundo de Participação dos Estados também compõe parcela importante da RCL, conforme Gráfico 1.13 a seguir.

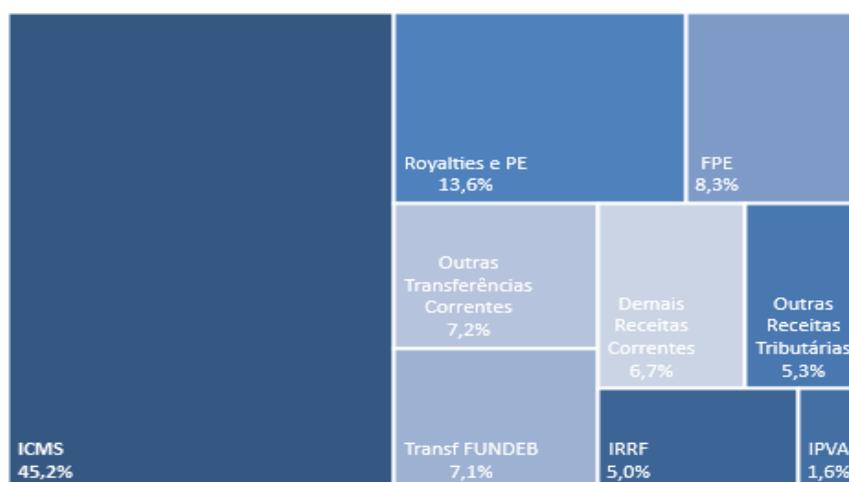


Gráfico 1.13 – Composição da Receita Corrente Líquida em 2018  
Fonte: Sigefes

A despesa com investimentos voltou a crescer em 2018, alcançando R\$ 1,08 bilhões, refletindo o espaço fiscal resultante do crescimento das receitas. A variação em relação a 2017 alcançou 66,2%. A parcela de Investimentos realizada com recursos próprios foi de 69,1% em relação ao total de investimentos realizados no ano de 2018, conforme Tabela 1.3 a seguir.

Tabela 1.3 – Evolução dos investimentos – 2015-2018 (despesa empenhada em R\$)

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

Fonte: Sigefes

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



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

No relatório sobre as contas de governo de 2017, fez-se o registro de que as receitas de compensação financeira pela produção de petróleo estão alocadas no grupo de transferências correntes, compondo a base de cálculo da Receita Corrente Líquida (RCL). São características importantes desses recursos a alta volatilidade e a sua natureza transitória. Para exemplificar, enquanto em 2009 essas receitas representaram apenas 3% da RCL, em 2014 alcançaram 15%. A participação voltou a cair para 8% em 2016 e em 2018 subir para 13%. Vale lembrar, conforme análise das contas do governador de 2017, que o petróleo é um recurso finito e que a produção de energia tem se diversificado em direção a fontes mais limpas e renováveis, como eólica e solar.

É importante alertar, portanto, que uma redução das receitas oriundas do petróleo irá afetar negativamente a RCL, podendo levar a extrapolação dos limites de despesa com pessoal, com parâmetro na RCL. Na Tabela 1.4 a seguir, apresentam-se diferentes cenários de redução da receita de royalties e participações especiais (oriunda do preço do petróleo, da taxa de câmbio, da produção ou da mudança na legislação) e o consequente efeito sobre os indicadores de despesa com pessoal para o Ente e cada um dos poderes e órgãos sujeitos ao limite da LRF, com base nos dados de dezembro de 2018. No caso do Ente (consolidado), o percentual de 52,26% apurado<sup>40</sup> em 2018 passaria para 60,51% num cenário sem royalties, acima do limite legal.

---

<sup>40</sup> Ver subseção 2.3.2.5.



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

Tabela 1.4 – Cenários do percentual da despesa com pessoal considerando redução dos royalties (dez/2018)

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

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

Elaboração: NMG - TCEES. Disponível no Painel de Controle da Macrogestão Governamental<sup>41</sup>

Popularmente conhecido como a “economia que o governo faz para pagar os juros da dívida”, o resultado primário é importante para assegurar que o ente seja capaz de arcar com os juros da dívida consolidada e, no longo prazo, garantir a solvência do ente governamental. Nos últimos quatro anos o governo do estado apresentou resultado primário positivo, conforme Gráfico 1.14 a seguir, variando 169% no período 2015/2018.

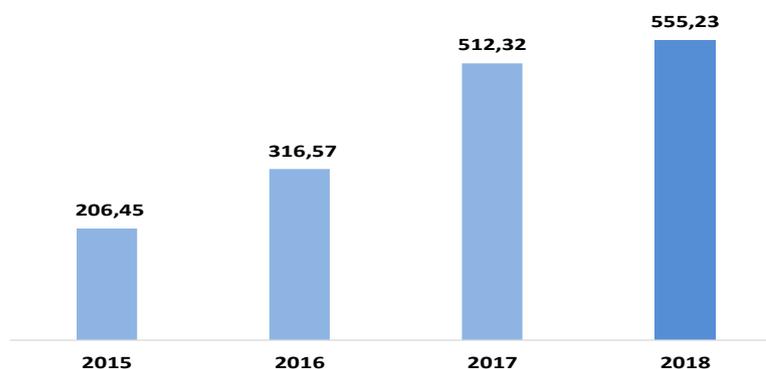


Gráfico 1.14 – Resultado primário – 2015/2018 (em R\$ milhões)

Fonte: Relatórios Técnicos das Contas do Governador

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

<sup>41</sup> Disponível em: <<https://www.tce.es.gov.br/wp-content/uploads/formidable/130/Painel-Dez-2018-resumo-1.pdf>>.



## Núcleo de Macroavaliação Governamental Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

### 1.5.2 Capacidade de pagamento

A Secretaria do Tesouro Nacional, órgão do Poder Executivo Federal responsável pela gestão das contas públicas, publica anualmente o Boletim Fiscal dos Entes Subnacionais. Nesse documento é revelado o “rating”<sup>42</sup> dos entes federados que subsidia a decisão da União quanto a conceder ou não aval para a realização de operações de crédito. Apenas os Estados e Municípios com nota A ou B estão aptos a obter o aval da União.

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

O boletim de 2018<sup>43</sup>, com dados referentes ao ano de 2017, apontou o Espírito Santo como o único estado com Nota A em Capacidade de Pagamento<sup>44</sup>. Outros treze estados obtiveram nota B.

### 1.5.3 Dívida pública

Em 2018, a Dívida Consolidada recuou para 50,1% da Receita Corrente Líquida, enquanto a Dívida Consolidada Líquida, que é o parâmetro utilizado pela LRF no controle do endividamento público subiu para 18,95%. Os Gráficos 1.15 e 1.16 a

<sup>42</sup> Em investimento, classificação de crédito (também chamada de nota de risco, *rating*, classificação de risco, avaliação de risco, notação de risco ou notação financeira de risco) avalia o valor do crédito de emissões da dívida de uma empresa ou um governo. É análogo às notações de crédito para pessoas físicas.

<sup>43</sup> Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/boletim-de-financas-dos-entes-subnacionais-2018>>. Acesso em: 20 mar. 2019.

<sup>44</sup> Este TCEES não realizou procedimentos específicos sobre a pontuação.



**Núcleo de Macroavaliação Governamental**  
**Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018**

seguir mostram a evolução da Dívida Consolidada e da Dívida Consolidada Líquida sobre a RCL nos últimos quatro anos.

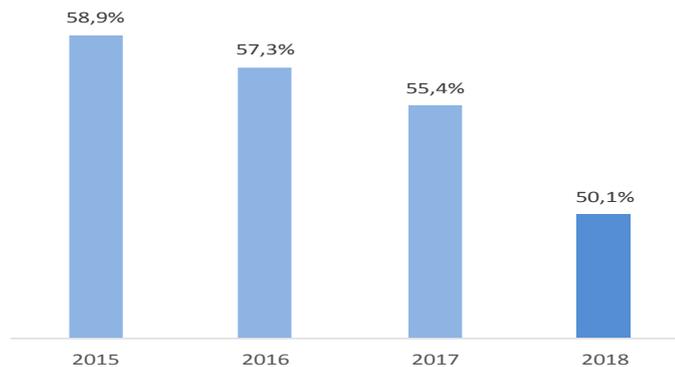


Gráfico 1.15 – Evolução percentual da Dívida Consolidada sobre a RCL – 2015/2018

Fonte: Relatórios Técnicos das Contas do Governador

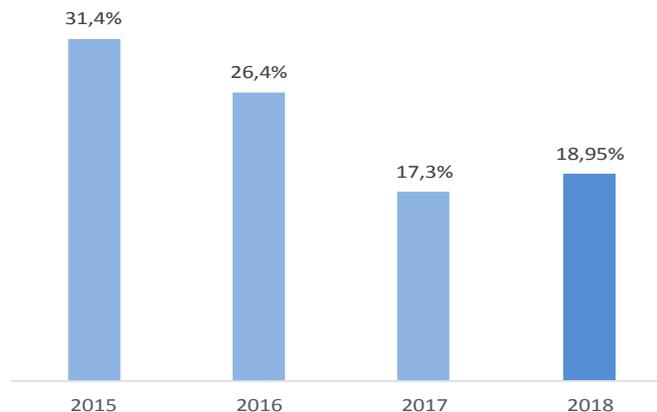


Gráfico 1.16 – Evolução percentual da Dívida Consolidada Líquida sobre a RCL – 2015/2018

Fonte: Relatórios Técnicos das Contas do Governador

#### 1.5.4 Previdência

O Fundo Previdenciário, criado em 2004<sup>45</sup>, apresentou disponibilidades financeiras de R\$ 3,64 bilhões em 31/12/2018. Ainda que significativo, há um longo caminho (de décadas) até que o sistema previdenciário estadual (RRPS consolidado) alcance o

<sup>45</sup> Lei Complementar Estadual 282, de 22 de abril de 2004.



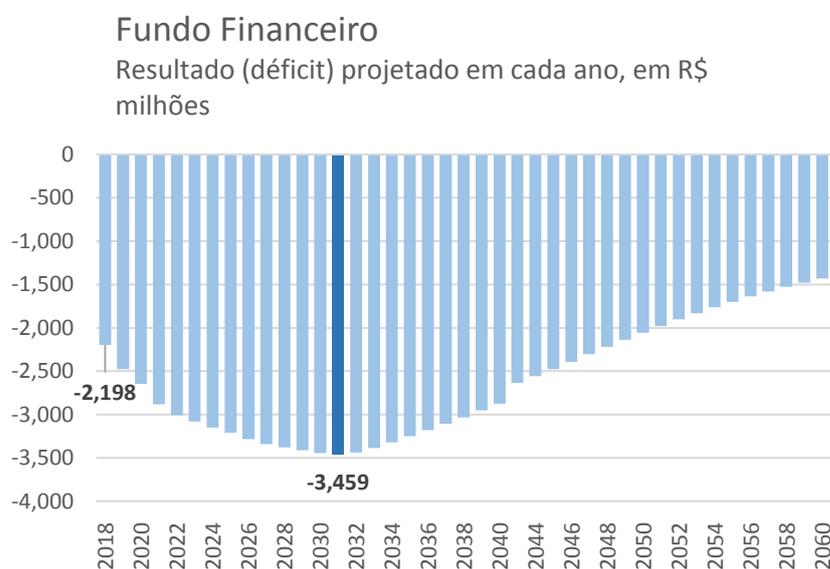
**Núcleo de Macroavaliação Governamental**  
**Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018**

equilíbrio atuarial<sup>46</sup>, consolidando a transição do regime de repartição simples (Fundo Financeiro) para o regime de capitalização (Fundo Previdenciário)<sup>47</sup>.

**Destaques**



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



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

Gráfico 1.17 – Situação da Previdência no Espírito Santo  
 Fonte: Balancete Resumido, IPAJM (2004-2018) e RREO 6º Bimestre 2018

<sup>46</sup> Em 2018, o resultado atuarial do RPPS (consolidado) apresentou um déficit da ordem de 81,7 bilhões,  
<sup>47</sup> Mais detalhes nas análises sobre a previdência estadual realizadas nas contas dos governadores de 2015, 2016 e 2017.



**Núcleo de Macroavaliação Governamental**  
**Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018**

A etapa mais complexa da transição é o período em que os déficits financeiros são crescentes: período até 2031, conforme demonstrado no Gráfico 1.17 acima. É importante destacar que boa parte desse período mais difícil já foi superada. A partir de 2031, o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) estadual entrará em um longo período de déficits decrescentes no Fundo Financeiro, em direção à sustentabilidade previdenciária e maior espaço fiscal para o investimento e o desenvolvimento das políticas públicas. Sem o regime de capitalização (Fundo Previdenciário), os déficits continuariam crescentes por prazo indefinido.

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

## 1.6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

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

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

O desempenho da economia brasileira no ano (2018) foi decepcionante diante das expectativas iniciais, repetindo o avanço registrado em 2017, quando o PIB também avançou 1,1%. Apesar da frustração, o resultado veio dentro do esperado por boa parte do mercado, que ao longo do ano foi revisando seguidamente para baixo as previsões para o PIB.

Ao longo do ano, as publicações mensais apresentaram as projeções para 2018, captando os acontecimentos econômicos conjunturais da época. A piora nas



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

expectativas do mercado veio na esteira da greve dos caminhoneiros, de incertezas políticas e eleitorais, e da piora do cenário internacional.

A seguir, são destacadas as principais informações apresentadas nesta seção:

#### *No mundo*

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

#### *No Brasil*

- O ano de 2018 se caracterizou pela continuidade da recuperação moderada da economia nacional, frustrando as expectativas iniciais de um crescimento mais robusto;
- As expectativas apontavam para um crescimento de 2,7% para 2018, enquanto o PIB observado em 2018 foi de apenas 1,1%;
- A inflação medida pelo IPCA fechou o ano em 3,75%, um resultado melhor que o esperado no início de 2018 (3,96%), mas saiu de 2,95% em 2017 para 3,75%



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

em 2018. Também mostraram evolução favorável o câmbio e a taxa de juros (Selic);

- A confiança dos consumidores variou bastante ao longo do ano;
- Os empresários, ao longo do ano, lançaram suas expectativas de melhora para o futuro;
- A evolução dos indicadores fiscais apresentou um quadro menos benigno: o déficit nominal do setor público consolidado chegou a 7,3% do PIB em 2018. Um ligeiro recuo em relação a 2017, mas ainda um dos maiores do mundo. Trata-se do quinto ano consecutivo com déficit nominal acima de 5% do PIB;
- O resultado primário continua em um patamar bem inferior ao necessário para estabilizar a dívida pública. Como resultado, a dívida pública consolidada alcançou 74% do PIB em 2018;
- Entre os 30 países em desenvolvimento mais populosos do mundo, apenas Congo e Egito têm a relação dívida/PIB maior que a do Brasil (74%); e
- Houve queda na taxa de desemprego no país em 2018, mas fechando o trimestre encerrado em dezembro ainda em nível elevado (11,6%).

### *No Espírito Santo*

- A economia local apresentou comportamento semelhante à economia nacional, com recuperação mais forte que a média do país. O desempenho da economia capixaba em 2018 confirma o cenário de recuperação iniciada em 2017: o PIB capixaba apresentou um crescimento de 2,4% no ano. Comércio varejista, atividades turísticas e comércio exterior, bem como o desempenho do mercado de trabalho evoluíram positivamente;
- A Receita das Atividades Turísticas no Espírito Santo foi destaque, com o maior crescimento entre os estados, apresentando uma evolução de 7,0% no ano;
- O volume de empregos com carteira assinada cresceu em todos os principais setores da atividade econômica capixaba. No total, foram geradas 17.455 vagas em 2018, representando um crescimento de 2,48% em relação ao estoque de postos ocupados no ano anterior;



**Núcleo de Macroavaliação Governamental**  
**Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018**

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



**Núcleo de Macroavaliação Governamental**  
**Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018**

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

# 2

# CONFORMIDADE FISCAL E ORÇAMENTÁRIA



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

## 2 CONFORMIDADE FISCAL E ORÇAMENTÁRIA

Esta seção visa evidenciar a atuação do Governo do Estado, no exercício de 2018, quanto aos instrumentos de planejamento e orçamento vigentes e à gestão orçamentária e fiscal, fornecendo informações a fim de subsidiar a emissão do parecer prévio previsto no art. 71, inciso I<sup>48</sup>, da Constituição Estadual.

Apresentam-se os resultados do acompanhamento e análises realizadas quanto à execução do orçamento e da gestão fiscal, tendo como enfoque o cumprimento das leis e normas pertinentes, especialmente no que se refere à Constituição Federal, à Constituição do Estado do Espírito Santo, à Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000), à Lei 4.320/1964, aos principais instrumentos de planejamento e orçamento: Plano Plurianual para o quadriênio 2016-2019 (Lei Estadual 10.489/2016 – DOE de 15/01/2016), Lei de Diretrizes Orçamentárias 2018 (Lei Estadual 10.700/2017 – DOE de 13/07/2017) e Lei Orçamentária Anual 2018 (Lei Estadual 10.784/2017 – DOE 19/12/2017), em atendimento ao disposto no artigo 118, § 1º, do Regimento Interno do TCEES (Resolução TC 261/2013)<sup>49</sup>.

A fiscalização foi realizada sobre as presentes contas apresentadas pelo Governador do Estado, e mediante acompanhamento mensal e semestral com a elaboração dos respectivos relatórios de acompanhamento<sup>50</sup>, juntados aos autos dos Processos

---

<sup>48</sup> 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;

<sup>49</sup> Artigo 118 [...]

§ 1º O parecer prévio conterá registros sobre a observância às 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.

<sup>50</sup> Relatórios de Acompanhamento dos Painéis de Controle da Macrogestão Governamental do Estado, referentes aos meses de janeiro a dezembro, e Relatórios de Acompanhamento da Execução Orçamentária e da Gestão Fiscal do Estado, referentes aos períodos de janeiro a junho e julho a dezembro de 2018 (Processos TC 3091/2018 e TC 7282/2018).



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

TC 3091/2018 e TC 7282/2018, bem como dos processos de análise dos Relatórios de Gestão Fiscal<sup>51</sup> dos demais Poderes e Órgãos.

O acompanhamento e as análises se basearam nos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (RREO) e nos Relatórios de Gestão Fiscal (RGF), tendo como referência o Manual de Demonstrativos Fiscais da STN, 8ª edição, o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público da STN, 7ª edição, e demais legislação pertinente ao tema.

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

A análise está exposta em quatro subseções. Na subseção 2.1 são apresentadas as considerações quanto à análise de conformidade realizada nos instrumentos de planejamento para o exercício de 2018. A subseção 2.2 traz informações quanto à gestão orçamentária das receitas e despesas, e demonstra o resultado orçamentário do exercício. A gestão fiscal é discutida na subseção 2.3 sob os enfoques da Constituição Federal e da Lei de Responsabilidade Fiscal. Na subseção 2.4 apresentam-se as considerações finais, seguidas dos Apêndices referentes à base de cálculo para apuração das despesas com educação e saúde e os gastos com ensino no Estado.

## 2.1 INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO

Os instrumentos de planejamento e orçamento se encontram previstos no art. 165 da Constituição Federal, bem como no art. 150 da Constituição Estadual, e são eles: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

---

<sup>51</sup> Processos TC 4622/2018, 4729/2018, 4806/2018, 4531/2018, 7993/2018, 7914/2018, 7999/2018, 7722/2018, 759/2019, 1154/2019, 1273/2019 e 1278/2019.



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

O PPA para o quadriênio 2016-2019 (Lei Estadual 10.489/2016 – DOE de 15/01/2016), foi avaliado no Relatório de Acompanhamento 1/2016 (Processo TC 4733/2016), o que originou, na Decisão 3553/2016 – Plenário, recomendação a ser monitorada no PPA para o quadriênio 2020-2023.

A verificação quanto ao cumprimento dos dispositivos legais e constitucionais que regulam a elaboração da LDO 2018 (Lei Estadual 10.700/2017 – DOE de 13/07/2017) e da LOA 2018 (Lei Estadual 10.784/2017 – DOE de 19/12/2017) foi realizada por meio dos *checklists* constantes no anexo do Relatório Técnico de Acompanhamento 10/2018 (Processo TC 3091/2018) e abrangeu aspectos formais das Leis e dos demonstrativos que as integram.

Quanto à LDO 2018, foram analisados 22 itens pontuados como regulares; no que se refere à LOA 2018, foram analisados 32 itens pontuados como regulares, conforme consta do Relatório Técnico de Acompanhamento 10/2018 (Processo TC 3091/2018).

## 2.2 GESTÃO ORÇAMENTÁRIA

A gestão orçamentária representa a realização dos objetivos e metas determinados para o setor público no processo de planejamento integrado e deve, obrigatoriamente, pautar-se na programação de créditos consignados no orçamento aprovados para o ente público, bem como nas alterações decorrentes da abertura de créditos adicionais.

Constituem objeto desta subseção a análise da arrecadação das receitas prevista e da execução das despesas fixadas no Orçamento Fiscal e da Seguridade Social (OFSS) aprovadas na Lei Orçamentária de 2018.

### 2.2.1 Receitas

A LOA para o exercício financeiro de 2018 estimou inicialmente a receita em R\$ 16.870.875.451,00, compreendendo o Orçamento Fiscal e o da Seguridade Social.



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

Conforme publicado no Balanço Orçamentário, Anexo 1 do RREO do 6º bimestre de 2018, a previsão inicial foi alterada pela abertura de créditos adicionais no montante de R\$ 1.155.694.879,82, tendo como fontes de recursos créditos suplementares por excesso de arrecadação no valor de R\$ 1.083.314.768,67 e crédito especial por excesso de arrecadação no montante de R\$ 72.380.111,15, resultando em uma receita atualizada de R\$ 18.026.570.330,82.

A receita total realizada em 2018 alcançou o montante de R\$ 16.597.777.850,10, representando 92,07% da expectativa de arrecadação do Governo do Estado (Previsão Atualizada), conforme evidenciado na Tabela 2.1 a seguir:

Tabela 2.1 – Previsão e Realização de Receitas (Orçamentárias e Intraorçamentárias) – Exercício 2018 (em R\$)

RECEITAS	PREVISÃO INICIAL (a)	PREVISÃO ATUALIZADA (b)	RECEITAS REALIZADAS (c)	SALDO (d)=(c-b)	VARIAÇÃO % (c)/(b)
<b>RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS</b>	<b>16.870.875.451,00</b>	<b>18.026.570.330,82</b>	<b>16.597.777.850,10</b>	<b>-1.428.792.480,72</b>	<b>92,07%</b>
<b>RECEITAS CORRENTES (I)</b>	<b>15.310.707.581,00</b>	<b>16.466.010.788,17</b>	<b>16.473.578.147,80</b>	<b>7.567.359,63</b>	<b>100,05%</b>
Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria	6.951.443.653,00	7.585.395.654,05	7.747.411.502,76	162.015.848,71	102,14%
Contribuições	2.997.377.045,00	2.997.377.045,00	2.874.606.253,91	-122.770.791,09	95,90%
Receita Patrimonial	654.970.618,00	657.970.618,00	555.424.306,73	-102.546.311,27	84,41%
Receita Agropecuária	4.324,00	4.324,00	11.438,10	7.114,10	264,53%
Receita Industrial	18.003.417,00	18.003.417,00	14.063.582,68	-3.939.834,32	78,12%
Receita de Serviços	63.928.322,00	65.940.519,49	68.108.713,20	2.168.193,71	103,29%
Transferências Correntes	4.393.998.676,00	4.903.260.654,63	4.906.652.334,65	3.391.680,02	100,07%
Outras Receitas Correntes	230.981.526,00	238.058.556,00	307.300.015,77	69.241.459,77	129,09%
<b>RECEITAS DE CAPITAL(II)</b>	<b>1.560.167.870,00</b>	<b>1.560.559.542,65</b>	<b>124.199.702,30</b>	<b>-1.436.359.840,35</b>	<b>7,96%</b>
Operações de Crédito	1.328.830.000,00	1.328.830.000,00	61.324.082,54	-1.267.505.917,46	4,61%
Alienação de Bens	1.846.000,00	2.237.672,65	5.529.943,27	3.292.270,62	247,13%
Transferências de Capital	194.290.322,00	194.290.322,00	18.312.282,11	-175.978.039,89	9,43%
Outras Receitas de Capital	35.201.548,00	35.201.548,00	39.033.394,38	3.831.846,38	110,89%
<b>SUBTOTAL DAS RECEITAS (III) = (I + II)</b>	<b>16.870.875.451,00</b>	<b>18.026.570.330,82</b>	<b>16.597.777.850,10</b>	<b>-1.428.792.480,72</b>	<b>92,07%</b>
<b>OPERAÇÕES DE CRÉDITO/REFINANCIAMENTO (IV)</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00%</b>
Operações de Crédito - Mercado Interno	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00%
Operações de Crédito - Mercado Externo	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00%
<b>SUBTOTAL COM FINANCIAMENTO (V) = (III) + (IV)</b>	<b>16.870.875.451,00</b>	<b>18.026.570.330,82</b>	<b>16.597.777.850,10</b>	<b>-1.428.792.480,72</b>	<b>92,07%</b>
<b>DÉFICIT (VI)</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00%</b>
<b>TOTAL (VII) = (V) + (VI)</b>	<b>16.870.875.451,00</b>	<b>18.026.570.330,82</b>	<b>16.597.777.850,10</b>	<b>-1.428.792.480,72</b>	<b>92,07%</b>

Fonte: Balanço Orçamentário – RREO – 6º Bimestre/2018, Relatórios e Consultas ao Sigefes

As receitas correntes totalizaram R\$ 16.473.578.147,80, demonstrando um percentual de 0,05% acima da previsão atualizada.

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



**Núcleo de Macroavaliação Governamental**  
**Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018**

A receita de contribuições apresentou saldo no montante de R\$ 2.874.606.253,91, correspondendo a 95,90% da previsão atualizada. Cabe ressaltar que o saldo apresenta distorção no montante de R\$ 1.951.148.696,80 de despesa empenhada intraorçamentária (Despesa liquidada = R\$ 1.950.848.488,27) decorrente da contabilização do Aporte para cobertura de déficit financeiro do RPPS.

Explica-se: de acordo com o § 1º do art. 2º da Lei 9.717/1998<sup>52</sup>, os entes são responsáveis pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras do respectivo regime próprio, decorrentes do pagamento de benefícios previdenciários. Segundo o Manual de Demonstrativos Fiscais, 8ª edição, o aporte de recursos para a cobertura de insuficiências financeiras entre as receitas e despesas previdenciárias no exercício de referência será efetuado como transferência financeira de recursos do ente ao RPPS, sem execução orçamentária.

O tema foi objeto de análise por este Tribunal de Contas nos autos do Processo TC 2397/2015 (LOA para o exercício de 2015 - Decisão Plenário TC 126/2015) e do Processo TC 941/2016 (RREO do 6º bimestre de 2015 - Decisão Plenário TC 1420/2016), apensos à Prestação de Contas do Governador de 2015, e ainda no item 2.2.9 do Parecer Prévio TC 53/2016 – Plenário (Processo TC 3532/2016 - Prestação de Contas do Governador de 2015), que emitiu determinações ao Governo do Estado, no sentido de que os registros contábeis quanto ao aporte para cobertura de déficit financeiro fossem corrigidos<sup>53</sup>. Contudo, houve pedido de reexame da Decisão Plenário TC 1420/2016 (Processo TC 5038/2016) e recurso de reconsideração (Processo TC 6290/2016) contra a determinação do item 2.2.9.

Após análise do recurso de reconsideração, conforme Parecer Prévio TC 90/2017 – Plenário (TC 6290/2016), as justificativas apresentadas pelo recorrente foram

---

<sup>52</sup> Dispõe sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal e dá outras providências.

<sup>53</sup> O item 2.2.9 do Parecer Prévio TC 53/2016 – Plenário determinou ao Governo do Estado: “Que revise os procedimentos estabelecidos no Decreto Estadual nº. 2.158-R, de 12/11/2008, com vistas a não mais permitir o registro contábil da cobertura de insuficiências financeiras de forma distinta pelo Poder Executivo e pelos demais Poderes e órgãos, com supedâneo no Decreto Estadual nº. 2.158-R, de 12/11/2008, e em desacordo com as Normas Brasileiras de Contabilidade, com o Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público (MCASP) e com Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF)”.



**Núcleo de Macroavaliação Governamental**  
**Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018**

acolhidas, decidindo o Plenário pelo afastamento da determinação contida no item 2.2.9 do Parecer Prévio TC 53/2016 - Plenário, divergindo do entendimento da área técnica (Relatório Técnico 443/2017 – TC 6290/2016).

O Gráfico 2.1 a seguir discrimina a composição das receitas correntes e a sua participação na receita corrente total.

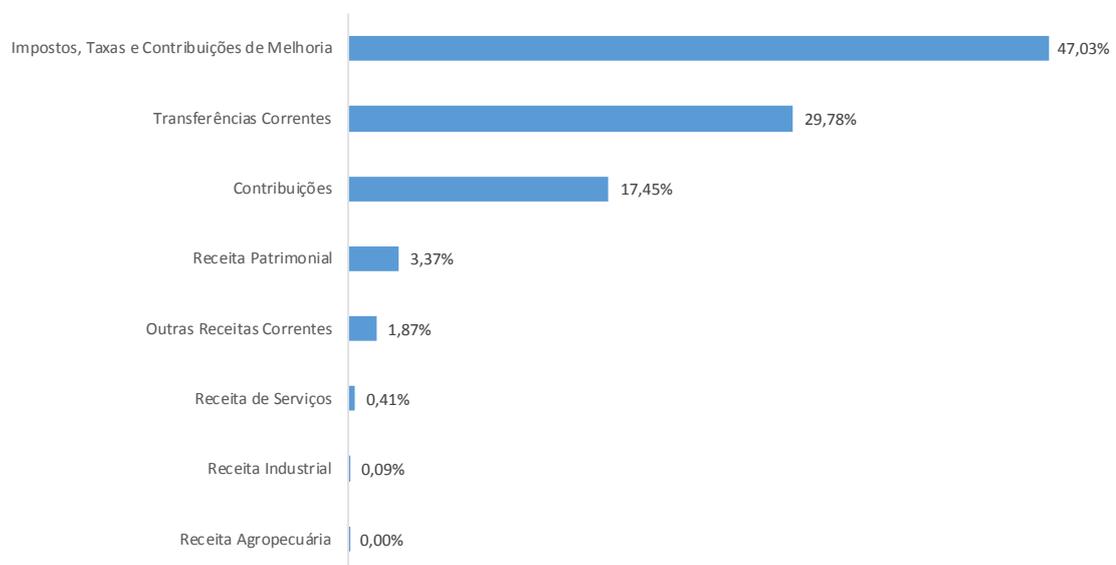


Gráfico 2.1 – Detalhamento das Receitas Correntes realizadas em relação à Receita Corrente Total - 2018

Fonte: Balanço Orçamentário do Estado

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

O Gráfico 2.2 a seguir discrimina a composição das receitas de capital e a sua participação na receita de capital total.



**Núcleo de Macroavaliação Governamental**  
**Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018**

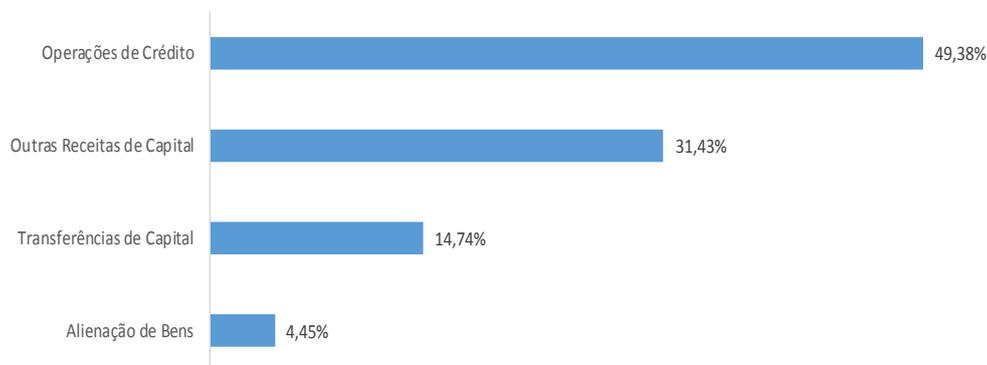


Gráfico 2.2 – Detalhamentos das Receitas de Capital realizadas em relação à Receita de Capital Total - 2018  
 Fonte: Balanço Orçamentário do Estado

O Gráfico 2.3 a seguir apresenta o percentual de realização da arrecadação da receita total, corrente e de capital em relação ao previsto<sup>54</sup> nos orçamentos dos exercícios de 2015 a 2018.

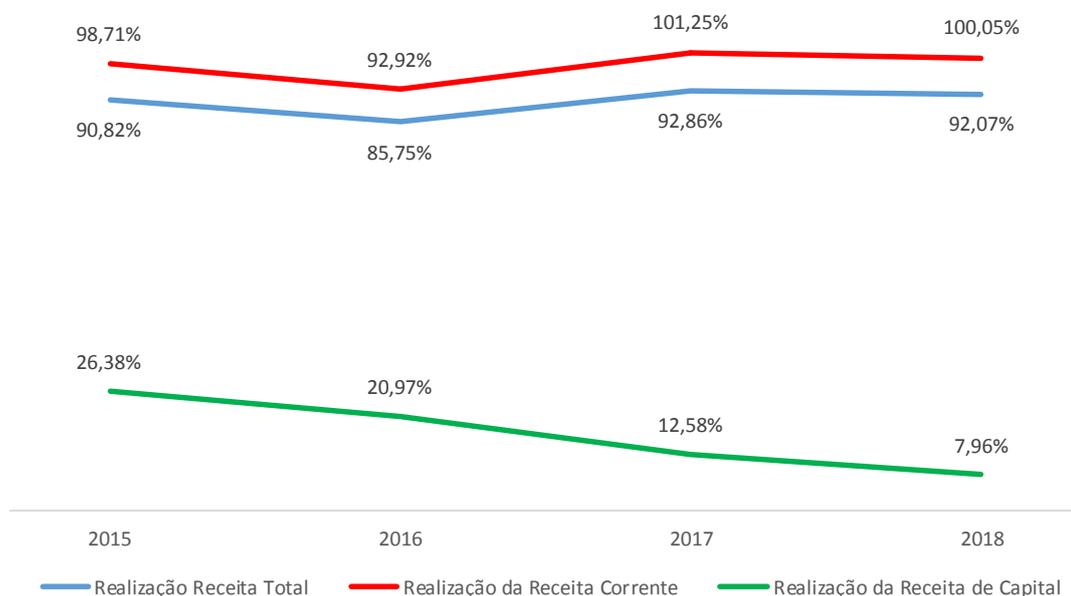


Gráfico 2.3 – Percentual de realização das receitas em relação ao previsto - 2015-2018  
 Fonte: Balanços Orçamentários do Estado de 2015 a 2018

Na Tabela 2.2 a seguir apresenta-se a comparação entre as receitas arrecadadas no exercício de 2018 e as receitas arrecadadas no exercício de 2017 (em valores

<sup>54</sup> Previsão atualizada.



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

constantes), na qual podemos observar na receita total um acréscimo real de 5,68%, na receita corrente um acréscimo real de 6,26% e na receita de capital um decréscimo real de -38,30%. Note-se que a Receita de Capital foi diretamente influenciada pela não arrecadação de Receitas de Operações de Crédito.

Tabela 2.2 – Comparação das Receitas (Orçamentárias e Intraorçamentárias) – Exercícios 2017-2018 (em R\$ atualizado até dez/2018)

RECEITAS	2017			2018		Variação % (c/b)
	Valor Corrente (a)	Valor Corrigido - IPCA (b)	% Sobre Total	Valor (c)	% Sobre Total	
RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS	15.138.080.942,50	15.705.074.736,59	100,00%	16.597.777.850,10	100,00%	5,68%
RECEITAS CORRENTES (I)	14.944.054.862,40	15.503.781.448,46	98,72%	16.473.578.147,80	99,25%	6,26%
RECEITAS DE CAPITAL(II)	194.026.080,10	201.293.288,12	1,28%	124.199.702,30	0,75%	-38,30%
SUBTOTAL DAS RECEITAS (III) = (I + II)	15.138.080.942,50	15.705.074.736,59	100,00%	16.597.777.850,10	100,00%	5,68%
OPERAÇÕES DE CRÉDITO/REFINANCIAMENTO (IV)	0,00	0,00	-	0,00	-	-
Operações de Crédito Internas	0,00	0,00	-	0,00	-	-
Operações de Crédito externas	0,00	0,00	-	0,00	-	-
SUBTOTAL COM REFINANCIAMENTO (V) = (III) + (IV)	15.138.080.942,50	15.705.074.736,59	100,00%	16.597.777.850,10	100,00%	5,68%
DÉFICIT (VI)	0,00	0,00	-	0,00	-	-
TOTAL (VII) = (V) + (VI)	15.138.080.942,50	15.705.074.736,59	100,00%	16.597.777.850,10	100,00%	5,68%

Fonte: Balanço Orçamentário – RREO referente ao 6º Bim dos exercícios de 2017 e 2018  
Nota: Valores referentes ao exercício de 2017 atualizados pelo IPCA (IBGE)

Por fim, cabe ressaltar que para fins de publicação do Balanço Orçamentário (Anexo 1 do RREO), o Governo do Estado adotou a classificação de receita de que trata o art. 2º da Portaria Interministerial STN/SOF 163 de 2001 e alterações<sup>55</sup>, de acordo com o novo ementário da classificação por natureza da receita orçamentária e em atenção aos manuais MDF<sup>56</sup> e MCASP<sup>57</sup> da STN.

A estrutura da nova codificação da receita cria a possibilidade de associar de forma imediata a receita principal com aquelas dela originadas, tais como: Multas e Juros, Dívida Ativa, Multas e Juros da Dívida Ativa.

<sup>55</sup> Portaria Interministerial 5, 25 de agosto de 2015; Portaria Interministerial 419, de 1º de julho de 2016 e da Portaria Conjunta STN/SOF 1, de 15 de setembro de 2017.

<sup>56</sup> Manual de Demonstrativos Fiscais, 8ª edição, válido a partir do exercício de 2018.

<sup>57</sup> Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, 7ª edição, válido a partir do exercício de 2017.



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

## 2.2.2 Despesas

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

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

Até o 6º Bimestre do exercício, as alterações orçamentárias elevaram as despesas autorizadas para o exercício totalizando R\$ 19.592.129.656,11, representando um aumento de 16,13%, no montante de R\$ 2.721.254.205,11 (líquido da anulação de dotação), sendo R\$ 2.645.483.583,89 de créditos suplementares e R\$ 75.770.621,22 de créditos especiais, estes, créditos adicionais destinados às despesas para as quais não havia dotação orçamentária específica.

Tabela 2.3 – Alterações orçamentárias em 2018 (em R\$)

ORÇAMENTO		
<b>Dotação Inicial</b>		<b>16.870.875.451,00</b>
(+) Créditos suplementares		2.645.483.583,89
Por excesso de arrecadação	1.083.314.768,67	
Por superávit financeiro	1.562.168.815,22	
(+) Créditos especiais		75.770.621,22
Por excesso de arrecadação	72.380.111,15	
Por superávit financeiro	2.289.200,00	
Reabertos no exercício (Dec. 161-S de 2018)	1.101.310,07	
(+) Créditos extraordinários		0,00
<b>Dotação Atualizada</b>		<b>19.592.129.656,11</b>

Fonte: Lei Estadual 10.784/2017, Consulta Balancete – Sigefes

Nota: Do total da Dotação Atualizada, R\$ 585.488.000,00 se refere à Reserva do RPPS



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

Conforme consulta realizada no sistema Sigefes, do Governo do Estado, o total de créditos adicionais abertos no exercício de 2018 somaram R\$ 4.052.567.539,65, dos quais R\$ 3.856.837.957,98 de créditos suplementares e R\$ 195.729.581,67 de créditos especiais, conforme demonstrado na Tabela 2.4 a seguir.

Tabela 2.4 – Créditos Adicionais abertos em 2018 (em R\$)

CRÉDITOS ADICIONAIS POR TIPO	
Tipo de Crédito	Valor
Suplementares	3.856.837.957,98
Especiais	195.729.581,67
<b>Total Bruto</b>	<b>4.052.567.539,65</b>
(-) Anulação de Dotação	1.331.313.334,54
<b>Total Líquido</b>	<b>2.721.254.205,11</b>

Fonte: Lei Estadual 10.784/2017, Consulta Balancete – Sigefes

Ressalta-se que do montante de créditos adicionais movimentados, foram abertos créditos adicionais por anulação de dotação no montante de R\$ 1.331.313.334,54, sendo R\$ 1.211.354.374,09 de créditos suplementares e R\$ 119.958.960,45 de créditos especiais, que não implicaram no aumento da despesa autorizada, por terem sido financiados pela anulação total ou parcial de dotação já previstas na LOA.

A LOA 2018, em seu art. 6º, incisos I a VI, autoriza a abertura de créditos suplementares a partir de diversas fontes.

Art. 6º Fica o Poder Executivo autorizado a abrir créditos suplementares:

I - até o limite de 20% (vinte por cento) do total da Lei Orçamentária, de acordo com o disposto no § 4º do art. 21 da Lei de Diretrizes Orçamentárias nº 10.700, de 2017, mediante a utilização de recursos provenientes de anulação de dotações orçamentárias, conforme inciso III, § 1º, do art. 43 da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964;

II – até o limite do excesso de arrecadação apurado nos termos do inciso II, § 1º, e §§ 3º e 4º do art. 43 da Lei Federal nº 4.320, de 1964, a conta de recursos de excesso de arrecadação;

III – até o limite apurado em balanço patrimonial de exercícios anteriores nos termos do inciso I, § 1º e § 2º do art. 43 da Lei Federal nº 4.320, de 1964, a conta de superávit financeiro;



**Núcleo de Macroavaliação Governamental**  
**Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018**

IV - a conta do produto de operações de crédito autorizadas, em forma que juridicamente possibilite ao Poder Executivo realizá-las, conforme inciso IV, § 1º, do art. 43 da Lei Federal nº 4.320, de 1964;

V - com o objetivo de atender ao pagamento de despesas com:

a) amortização e encargos da dívida;

b) pessoal e encargos sociais, mediante a utilização de recursos provenientes da anulação de dotações consignadas no mesmo grupo de despesa, desde que mantido o mesmo valor aprovado para cada Poder;

VI - anulando a reserva de contingência, para utilizar como fonte de recursos para abertura de créditos suplementares.

Parágrafo único. A abertura dos créditos de que trata o inciso III deste artigo, quanto ao superávit apurado nos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, no Ministério Público e na Defensoria Pública, será procedida a partir da solicitação dos titulares dos referidos órgãos.

Conforme demonstrado na Tabela 2.5 a seguir, constatou-se o cumprimento do limite definido no art. 6º, inciso I, da LOA 2018, quanto a abertura de créditos suplementares provenientes de anulação, conforme cálculo do valor máximo permitido para suplementação.

Tabela 2.5 – Limite de abertura de Créditos Suplementares (em R\$)

LIMITE PARA ABERTURA DE CRÉDITOS SUPLEMENTARES POR ANULAÇÃO	
<b>Orçamento Inicial</b>	<b>16.870.875.451,00</b>
Limite LOA 2018, art. 6º, Inciso I - 20%	3.374.175.090,20
Créditos Adicionais Suplementares por Anulação - 2018	1.211.354.374,09
Percentual de Abertura	7,18%

Fonte: Lei Estadual 10.784/2017, Consulta Balancete – Sigefes

Observa-se que no inciso I do referido art. 6º foi estabelecido um limite para abertura de créditos suplementares de 20% do total da LOA, mediante a utilização de recursos provenientes de anulação de dotações orçamentárias, contudo, o art. 6º apresentou em seus incisos II a VI outras fontes para abertura de créditos adicionais suplementares, sem estabelecer o limite para abertura desses créditos, caracterizando autorização para abertura de créditos ilimitados, em desacordo com o



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

art. 167, inciso VII, da Constituição da República, com o art. 5º, § 4º, da LRF, e com o art. 7º, inciso I, da Lei 4.320/1964.

Esse entendimento já foi expresso pela Comissão Técnica de Análise da Prestação de Contas Anual do Governador, referente ao exercício de 2016 (TC 3139/2017), no Relatório Técnico 449/2017, suscitando determinação ao Governo do Estado por este Tribunal de Contas no Parecer Prévio TC 66/2017 - Plenário, item 3.4.1.

A referida determinação foi objeto de Recurso de Reconsideração pelo Governador do Estado (TC 6540/2017), tendo sido mantida no Parecer Prévio 121/2018 – Plenário, item 3, e foi objeto de monitoramento no Relatório de Acompanhamento 3/2019 (TC 7282/2018), no qual foi finalizado, por cumprimento na Lei Orçamentária Anual 2019 (Lei Estadual 10.978/2019).

A Tabela 2.6 a seguir registra o montante de créditos adicionais abertos por fonte.

Tabela 2.6 – Créditos Adicionais abertos por Fonte em 2018 (em R\$)

CRÉDITOS ADICIONAIS POR FONTE	
Fonte	Valor
Superávit Financeiro do Exercício Anterior	1.564.458.015,22
Crédito Especial Reaberto (Dec. 161-S de 2018)	1.101.310,07
Excesso de Arrecadação	1.155.694.879,82
Anulação de Dotação	1.331.313.334,54
Operações de Crédito	0,00
<b>Total Bruto</b>	<b>4.052.567.539,65</b>

Fonte: Consulta Balancete – Sigefes

Os créditos adicionais abertos por superávit financeiro apurado no Balanço Patrimonial do exercício anterior somaram R\$ 1.564.458.015,22.

Dos créditos especiais de R\$ 195.729.581,67, o montante de R\$ 194.628.271,60 foi aberto no exercício e R\$ 1.101.310,07 foi reaberto.

Quanto aos créditos adicionais por excesso de arrecadação, constatou-se a abertura do montante de R\$ 1.155.694.879,82.



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

### 2.2.2.1 Execução das despesas

Em atenção ao art. 167, inciso II<sup>58</sup> da Constituição Federal, observou-se que a despesa executada<sup>59</sup> no exercício de 2018 alcançou o montante de R\$ 16.114.437.956,40, representando 84,78% da dotação atualizada (excluída a Reserva do RPPS), conforme evidencia a Tabela 2.7 a seguir.

Tabela 2.7 – Fixação e Execução das Despesas Orçamentárias e Intraorçamentárias (em R\$)

DESPESAS ORÇAMENTÁRIAS	DOTAÇÃO ATUALIZADA (a)	DESPESAS EMPENHADAS (b)	% REALIZADO (b/a*100)	ANÁLISE VERTICAL % b/III
<b>DESPESAS CORRENTES</b>	<b>15.252.091.864,02</b>	<b>14.307.620.813,06</b>	<b>93,81%</b>	<b>88,79%</b>
Pessoal e Encargos Sociais	10.109.765.174,10	9.730.696.635,21	96,25%	60,38%
Juros e encargos da Dívida	336.452.993,79	328.252.451,60	97,56%	2,04%
Outras Despesas Correntes	4.805.873.696,13	4.248.671.726,25	88,41%	26,37%
<b>DESPESAS DE CAPITAL</b>	<b>3.608.168.331,09</b>	<b>1.660.799.302,65</b>	<b>46,03%</b>	<b>10,31%</b>
Investimentos	2.805.090.683,33	1.085.496.941,13	38,70%	6,74%
Inversões Financeiras	654.768.562,28	431.169.761,01	65,85%	2,68%
Amortização da Dívida	146.216.684,16	144.132.600,51	98,57%	0,89%
<b>RESERVA DE CONTINGÊNCIA</b>	<b>2.092.401,32</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00%</b>	<b>0,00%</b>
<b>Subtotal das Despesas (I)</b>	<b>18.860.260.195,11</b>	<b>15.968.420.115,71</b>	<b>84,67%</b>	<b>99,09%</b>
<b>AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA/ REFINANCIAMENTO (II)</b>	<b>146.381.461,00</b>	<b>146.017.840,69</b>	<b>99,75%</b>	<b>0,91%</b>
Amortização da Dívida Interna	146.381.461,00	146.017.840,69	99,75%	0,91%
Dívida Mobiliária	0,00	0,00	-	0,00%
Outras Dívidas	146.381.461,00	146.017.840,69	99,75%	0,91%
Amortização da Dívida Externa	0,00	0,00	-	0,00%
Dívida Mobiliária	0,00	0,00	-	0,00%
Outras Dívidas	0,00	0,00	-	0,00%
<b>SUBTOTAL COM REFINANCIAMENTO (III) = (I + II)</b>	<b>19.006.641.656,11</b>	<b>16.114.437.956,40</b>	<b>84,78%</b>	<b>100,00%</b>
<b>RESERVA RPPS</b>	<b>585.488.000,00</b>	<b>0,00</b>	<b>-</b>	<b>-</b>

Fonte: Balanço Orçamentário do RREO 6º Bimestre de 2018, Relatórios do Sigefes

Com base nos dados apresentados, verifica-se que as despesas correntes obtiveram a execução de 93,81% das despesas autorizadas, enquanto as despesas de capital

<sup>58</sup> CRFB de 1988:

Art. 167. São vedados:

[...]

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

<sup>59</sup> Art. 35, inciso II, da Lei 4.320/1964.



**Núcleo de Macroavaliação Governamental**  
**Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018**

atingiram o percentual de execução de 48,12% (incluindo a amortização da dívida/refinanciamento) frente à autorização do Poder Legislativo. Na análise da Tabela 2.7 acima, destaca-se a baixa execução das despesas com Investimentos no exercício de 2018, com apenas 38,70% da dotação atualizada.

O Gráfico 2.4 a seguir evidencia a composição das despesas executadas no exercício de 2018 por Grupo de Natureza.

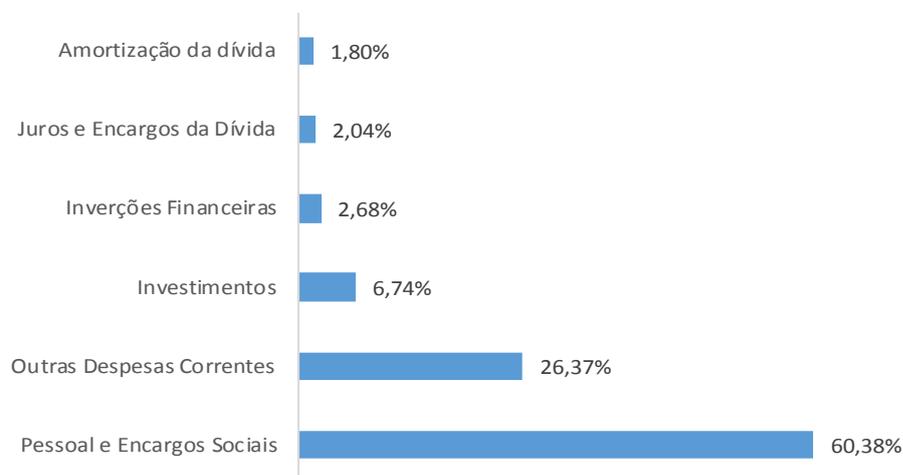


Gráfico 2.4 – Composição das Despesas Executadas por Grupo de Natureza  
 Fonte: Balanço Orçamentário do RREO 6º Bimestre de 2018, Relatórios do Sigefes

No Gráfico 2.4 acima, destaca-se a despesa com pessoal e encargos sociais no montante de R\$ 9.730.696.635,21 (despesa orçamentária e intraorçamentária empenhadas), correspondendo a 60,38% da despesa executada no exercício de 2018. Quanto à referida despesa, cabe ressaltar que o saldo apresenta distorção no montante de R\$ 1.951.148.696,80 de despesa empenhada intraorçamentária (Despesa liquidada = R\$1.950.848.488,27) decorrente da contabilização do aporte para cobertura de déficit financeiro do RPPS, conforme relatado no item 2.2.1 deste relatório<sup>60</sup>.

<sup>60</sup> O Parecer Prévio TC 53/2016 – Plenário, relativo às contas do governador do exercício de 2015, determinou ao Governo do Estado no item 2.2.9: “Que revise os procedimentos estabelecidos no Decreto Estadual nº. 2.158-R, de 12/11/2008, com vistas a não mais permitir o registro contábil da cobertura de insuficiências financeiras de forma distinta pelo Poder Executivo e pelos demais Poderes e órgãos, com supedâneo no Decreto Estadual nº. 2.158-R, de 12/11/2008, e em desacordo com as



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

Em relação às **Funções de Governo**, a Tabela 2.8 a seguir demonstra as despesas por cada função. Na sequência, o Gráfico 2.5 destaca aquelas com maior percentual de execução no exercício de 2018: Saúde com 17,53%, Previdência Social com 17,41%, Segurança Pública com 14,54%, Educação com 13,53%, Encargos Especiais com 7,67% e Judiciária com 6,47%.

Tabela 2.8 – Despesas por Função - Orçamentárias e Intraorçamentárias (em R\$)

FUNÇÃO	DOTAÇÃO ATUALIZADA (a)	DESPESAS EMPENHADAS (b)	% REALIZADO (b/a)*100))	ANÁLISE VERTICAL % b/Total
01 - Legislativa	399.983.355,00	351.218.419,72	87,81%	2,18%
02 - Judiciária	1.281.078.494,00	1.042.076.804,15	81,34%	6,47%
03 - Essencial à Justiça	560.117.130,24	480.983.786,79	85,87%	2,98%
04 - Administração	771.591.316,21	709.993.616,51	92,02%	4,41%
06 - Segurança Pública	2.475.573.594,80	2.343.808.278,77	94,68%	14,54%
08 - Assistência Social	133.321.833,35	118.054.471,06	88,55%	0,73%
09 - Previdência Social	2.838.322.000,00	2.806.132.994,02	98,87%	17,41%
10 - Saúde	3.096.713.019,83	2.825.092.920,94	91,23%	17,53%
11 - Trabalho	1.858.209,43	536.595,66	28,88%	0,00%
12 - Educação	2.448.129.800,35	2.180.783.763,93	89,08%	13,53%
13 - Cultura	68.558.561,86	39.665.226,22	57,86%	0,25%
14 - Direitos da Cidadania	728.197.237,25	628.835.834,07	86,36%	3,90%
15 - Urbanismo	268.264.761,97	155.975.194,96	58,14%	0,97%
16 - Habitação	11.877.752,78	1.226.048,98	10,32%	0,01%
17 - Saneamento	329.482.120,18	31.908.885,98	9,68%	0,20%
18 - Gestão Ambiental	168.304.149,60	82.594.632,37	49,07%	0,51%
19 - Ciência e Tecnologia	130.415.530,98	111.573.734,19	85,55%	0,69%
20 - Agricultura	448.115.420,49	332.680.471,69	74,24%	2,06%
22 - Indústria	13.337.855,39	11.228.103,70	84,18%	0,07%
23 - Comércio e Serviços	72.314.387,70	37.448.887,84	51,79%	0,23%
24 - Comunicações	12.976.610,98	12.074.474,64	93,05%	0,07%
26 - Transporte	1.419.129.124,36	544.160.553,54	38,34%	3,38%
27 - Desporto e Lazer	53.708.996,79	30.416.013,55	56,63%	0,19%
28 - Encargos Especiais	1.273.177.991,25	1.235.968.243,12	97,08%	7,67%
99 - Reserva de Contingência	587.580.401,32	0,00	0,00%	0,00%
<b>TOTAL</b>	<b>19.592.129.656,11</b>	<b>16.114.437.956,40</b>	<b>82,25%</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Anexo 2 - Relatório Resumido de Execução Orçamentária – 6º Bim 2018 e Consultas ao Sigefes

Normas Brasileiras de Contabilidade, com o Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público (MCASP) e com Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF)". Após análise do recurso de reconsideração (TC 6290/2016), o Parecer Prévio TC 90/2017 - Plenário afastou essa determinação.



**Núcleo de Macroavaliação Governamental**  
**Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018**

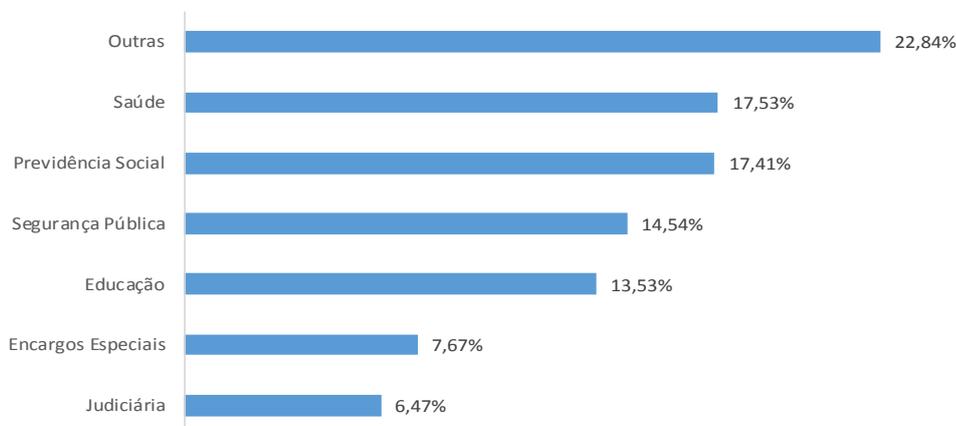


Gráfico 2.5 - Composição das Despesas por Funções de Governo  
 Fonte: Anexo 2 - Relatório Resumido de Execução Orçamentária – 6º Bim 2018, Relatórios do Sigefes

O Gráfico 2.6 a seguir apresenta o percentual de execução da despesa total, corrente e de capital em relação ao fixado<sup>61</sup> nos exercícios de 2015 a 2018.

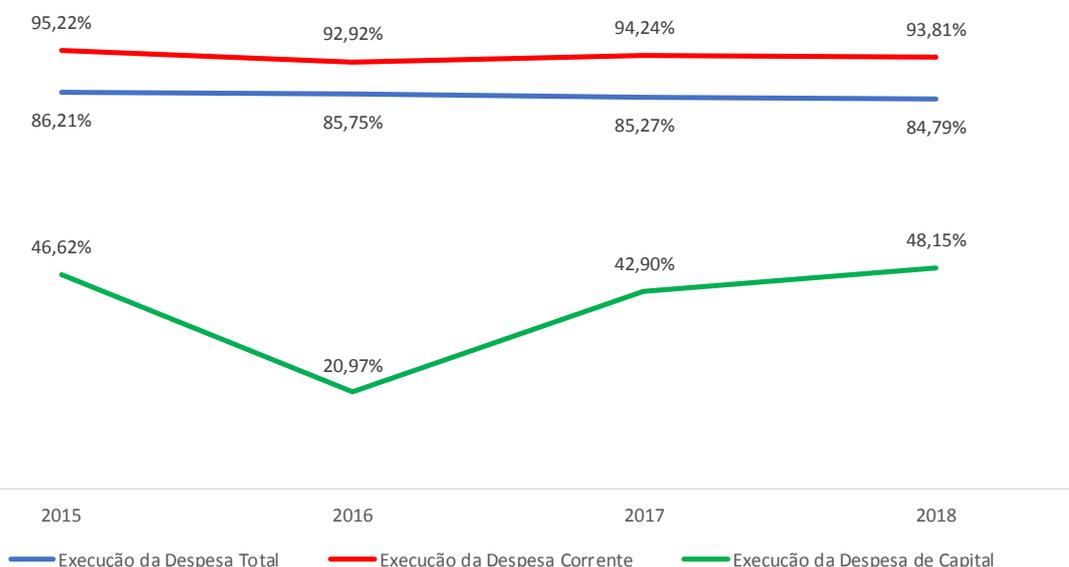


Gráfico 2.6 – Percentual de execução das despesas em relação ao fixado – 2015-2018  
 Fonte: Balanços Orçamentários do Estado 2015 a 2018

Na Tabela 2.9 a seguir, apresenta-se a comparação entre as despesas executadas no exercício de 2018 e as despesas executadas no exercício de 2017 (em valores

<sup>61</sup> Dotação atualizada.



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

constantes), na qual podemos observar na despesa total um acréscimo real de 7,92%, na despesa corrente um acréscimo real de 5,06% e na despesa de capital um acréscimo real de 37,61%. Note-se que a despesa de capital foi diretamente influenciada pela despesa de investimentos.

Tabela 2.9 – Comparação das Despesas (Orçamentárias e Intraorçamentárias) - Exercícios 2017-2018 (em R\$ a preços de 2018)

Despesas	2017			2018		Variação % (c/b)
	Valor Corrente (a)	Valor Corrigido - IPCA (b)	% Sobre Total	Valor (c)	% Sobre Total	
<b>DESPESA CORRENTE (I)</b>	<b>13.126.715.171,25</b>	<b>13.618.373.662,65</b>	<b>91,21%</b>	<b>14.307.620.813,06</b>	<b>88,79%</b>	<b>5,06%</b>
Pessoal e Encargos	9.033.174.304,27	9.371.510.041,20	62,76%	9.730.696.635,21	60,38%	3,83%
Juros e Encargos da Dívida	288.837.356,36	299.655.701,77	2,01%	328.252.451,60	2,04%	9,54%
Outras Despesas Correntes	3.804.703.510,62	3.947.207.919,67	26,44%	4.248.671.726,25	26,37%	7,64%
<b>DESPESA DE CAPITAL (II)</b>	<b>1.265.622.830,63</b>	<b>1.313.026.480,63</b>	<b>8,79%</b>	<b>1.806.817.143,34</b>	<b>11,21%</b>	<b>37,61%</b>
Investimentos	652.949.461,29	677.405.552,77	4,54%	1.085.496.941,13	6,74%	60,24%
Inversões Financeiras	379.247.460,42	393.452.098,20	2,64%	431.169.761,01	2,68%	9,59%
Amortização da Dívida	233.425.908,92	242.168.829,65	1,62%	290.150.441,20	1,80%	19,81%
<b>TOTAL (III) = (I) + (II)</b>	<b>14.392.338.001,88</b>	<b>14.931.400.143,27</b>	<b>100,00%</b>	<b>16.114.437.956,40</b>	<b>100,00%</b>	<b>7,92%</b>

Fonte: Balanço Orçamentário – RREO referente ao 6º Bim dos exercícios de 2017 e 2018

Nota: Valores referentes ao exercício de 2017 atualizados pelo IPCA (IBGE)

### 2.2.2.2 Restos a pagar

Caracterizam os Restos a Pagar (RP) todas as despesas regularmente empenhadas, não pagas ou canceladas até 31 de dezembro do exercício financeiro vigente. Distinguem-se dois tipos de restos a pagar: os Processados (despesas já liquidadas); e os Não Processados (despesas a liquidar ou em liquidação).

O saldo inicial em 2018 de Restos a Pagar (Processados e Não Processados) do Ente (consolidado), relativos a exercícios anteriores, correspondia ao montante de R\$ 647.188.830,28. No decorrer do exercício foram realizados pagamentos e cancelamentos, reduzindo esse montante ao valor de R\$ 78.955.033,87, correspondente a 12,20% do saldo inicial.

O Gráfico 2.7 a seguir apresenta a evolução bimestral em 2018 do saldo dos restos a pagar de exercícios anteriores.



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

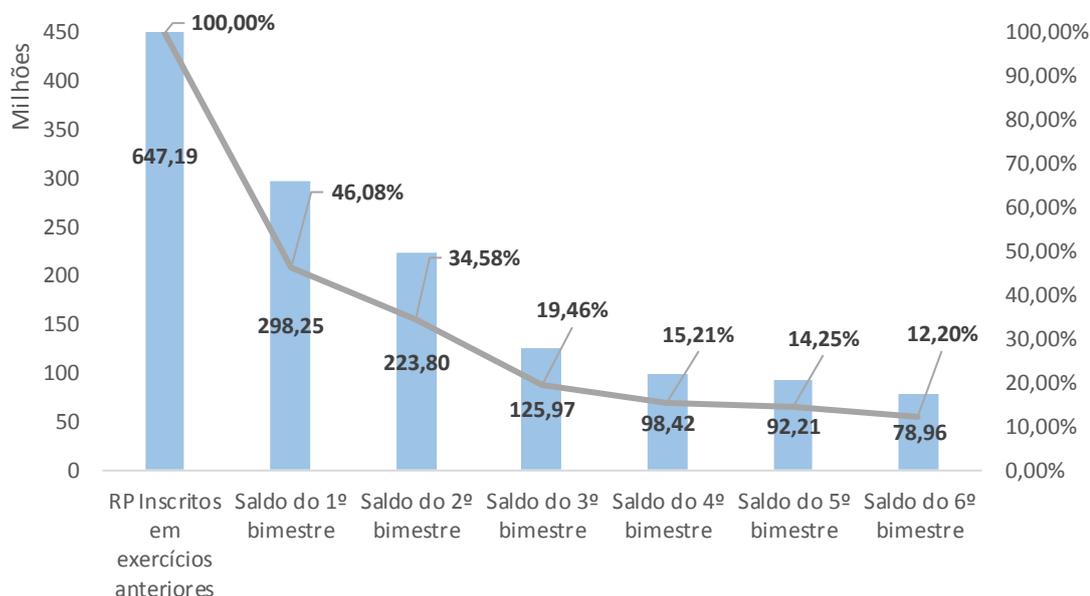


Gráfico 2.7 – Evolução em 2018 do saldo de Restos a Pagar de exercícios anteriores  
Fonte: RREO do 1º ao 6º bimestre de 2018 e Processos TC 3091/2018 e TC 7282/2018

Ao final de 2018, foram inscritos em restos a pagar o total de R\$ 737.082.635,48, sendo R\$ 525.231.207,09, relativos aos Restos a Pagar não Processados, e R\$ 211.851.428,39, relativos aos Restos a Pagar Processados.

### 2.2.3 Resultado orçamentário

As receitas orçamentárias do governo do Estado realizadas no exercício de 2018 somaram R\$ 16.597.777.850,10, as despesas orçamentárias totalizaram R\$ 16.114.437.956,40, sendo observado superávit na execução orçamentária no montante de R\$ 483.339.893,70, conforme visualizado no Gráfico 2.8 a seguir.



**Núcleo de Macroavaliação Governamental**  
**Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018**

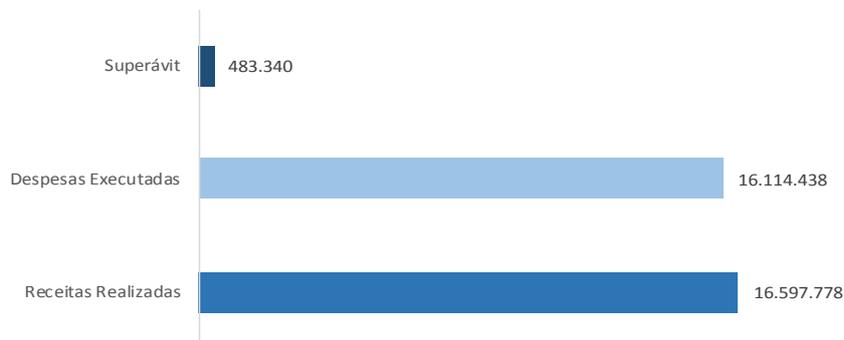


Gráfico 2.8 – Resultado Orçamentário – 2018 (em mil R\$)  
 Fonte: Anexo 01 – Balanço Orçamentário – 6º Bim 2018 e Consulta ao Sigefes

Note-se que o resultado orçamentário do Fundo Previdenciário do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), no exercício de 2018, foi um superávit de R\$ 553.680.887,43 (conforme Tabela 2.10 a seguir), e que se fosse abatido do resultado orçamentário consolidado, inverteria o resultado orçamentário do Governo do Estado para um déficit de R\$ 70.340.993,73, demonstrado no Gráfico 2.9 a seguir.

Tabela 2.10 – Resultado Orçamentário do Fundo Previdenciário (em mil R\$)

FUNDO PREVIDENCIÁRIO - UG 600.211	
Receitas Realizadas	638.374
Despesas Executadas	84.693
<b>Superávit</b>	<b>553.681</b>

Fonte: RREO do 6º Bim 2018 e Relatórios do Sigefes

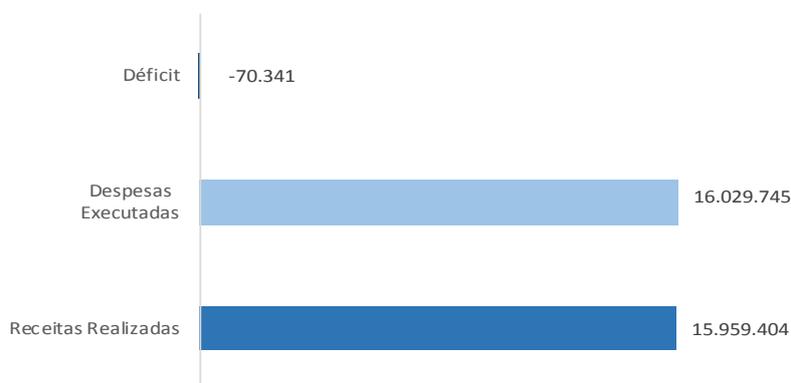


Gráfico 2.9 – Resultado Orçamentário sem o superávit do Fundo Previdenciário - dez/2018 (em mil R\$)  
 Fonte: Anexo 01 – Balanço Orçamentário – 6º Bim 2018 e Consulta ao Sigefes



## Núcleo de Macroavaliação Governamental Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

Ressalta-se que, como reflexo da contabilização do Aporte para cobertura de Déficit Financeiro no Fundo Financeiro (RPPS) na execução orçamentária do Estado, em desacordo com as normas estabelecidas pelo Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público<sup>62</sup>, as receitas e despesas orçamentárias, no exercício em análise, foram elevadas no montante de R\$ 1.951.148.696,80 de despesa empenhada intraorçamentária (Despesa liquidada = R\$ 1.950.848.488,27), não alterando, contudo, o resultado orçamentário evidenciado.

### 2.3 GESTÃO FISCAL E LIMITES CONSTITUCIONAIS

Esta subseção trata do acompanhamento e das análises realizadas quanto a gestão fiscal do Governo do Estado no decorrer do exercício de 2018, está subdividida em análise do cumprimento de preceitos da Constituição Federal e análise do cumprimento de dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal.

#### 2.3.1 Constituição Federal

As análises se concentraram na avaliação do cumprimento do art. 167, inciso III<sup>63</sup>, da Constituição Federal, a denominada “Regra de Ouro” das finanças públicas; no cumprimento dos limites constitucionais de educação previstos no artigo 212<sup>64</sup>, *caput*, da Constituição Federal e no art. 60, inciso XII<sup>65</sup>, do ADCT; e no cumprimento do limite

---

<sup>62</sup> Ver registro do assunto no item 2.2.1 deste relatório.

<sup>63</sup> CRFB/1988:

Art. 167. São vedados:

[...]

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

<sup>64</sup> CRFB

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

<sup>65</sup> ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal.



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

constitucional de saúde, previsto no art. 77, inciso II<sup>66</sup>, do ADCT, observadas as Resoluções TC 238/2012 e 248/2012<sup>67</sup> deste Tribunal de Contas do Estado.

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

A análise tem como objetivo verificar o cumprimento da “Regra de Ouro” constante no inciso III do art. 167 da Constituição Federal. O dispositivo constitucional veda a realização de receitas de operações de crédito excedentes ao montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta.

A Tabela 2.11 a seguir evidencia a verificação da regra constitucional ao término do exercício de 2018, segundo os critérios constantes no Manual de Demonstrativos Fiscais aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios, 8ª edição, válida para o exercício 2018.

---

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

[...]

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

<sup>66</sup> ADCT

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

[...]

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

<sup>67</sup> A Resolução TC 238/2012 institui mecanismos de fiscalização aos limites de educação. A Resolução TC 248/2012 institui mecanismos de fiscalização dos limites de saúde.



**Núcleo de Macroavaliação Governamental**  
**Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018**

Tabela 2.11 – Apuração do cumprimento da “Regra de Ouro” – Exercício 2018 (em R\$)

Receita/Despesa	Execução
<b>Receitas de Operações de Crédito (I)</b>	<b>61.324.082,54</b>
Despesas de Capital	1.806.817.143,34
(-) Incentivos Fiscais a Contribuintes	0,00
(-) Incentivos Fiscais a Contribuintes por Instituições	397.060.863,34
<b>Despesas de Capital Líquidas (II)</b>	<b>1.409.756.280,00</b>
<b>Resultado para Apuração da Regra de Ouro (III)=(I-II)</b>	<b>-1.348.432.197,46</b>

Fonte: Relatório Resumido de Execução Orçamentária, Anexo 9 - 6º Bimestre de 2018 e consultas ao Sigefes

Conclui-se que, nos termos do dispositivo constitucional, a “Regra de Ouro” foi cumprida em 2018, tendo em vista que o montante de receitas de operações de crédito foi inferior ao total de despesas de capital realizadas.

Em complemento, o art. 6º, § 1º, inciso II, da Resolução do Senado Federal 48/2007, estabelece que, para fins de análise do cumprimento do limite a que se refere o art. 167, inciso III, da Constituição Federal, serão verificadas, separadamente, as receitas de operações de crédito e as despesas de capital constantes da Lei Orçamentária no exercício corrente, e as receitas de operações de crédito realizadas e as despesas de capital executadas no exercício anterior.

A Tabela 2.12 a seguir evidencia as operações de crédito e as despesas de capital informadas no Demonstrativo Consolidado da Receita e da Despesa da LOA 2018<sup>68</sup>. Como se pode observar, as operações de crédito não excederam as despesas de capital estando em conformidade com o disposto no art. 167, inciso III, da Constituição Federal.

<sup>68</sup> Lei 10.784/2017.



**Núcleo de Macroavaliação Governamental**  
**Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018**

Tabela 2.12 – Apuração da “Regra de Ouro” na LOA/2018 (em R\$)

Receitas de Op. de Crédito (I)	1.328.830.000,00	Despesas de Capital (II)	2.453.367.133,00
Operações de Crédito	1.328.830.000,00	Investimentos	1.565.944.067
		Inversões Financeiras	558.681.000,00
		Amortização da Dívida	328.742.066,00
<b>Resultado da Apuração da Regra de Ouro III=(I-II)</b>			<b>-1.124.537.133,00</b>

Fonte: Demonstrativo da Receita e Despesa Segundo as Categorias Econômicas – Esfera Fiscal e Seguridade - LOA 2018

O art. 53, § 1º, inciso I, da LRF dispõe que o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) referente ao último bimestre do exercício será acompanhado também de demonstrativos do atendimento ao disposto no inciso III do art. 167 da Constituição Federal. Destaca-se que, para fins de cálculo do limite, considerar-se-á, em cada exercício financeiro, o total dos recursos de operações de crédito nele ingressados e o das despesas de capital executadas, com as exclusões previstas no art. 32, § 3º, da LRF.

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

### 2.3.1.2 Limites Constitucionais de Educação

Nesta subseção verifica-se o cumprimento pelo Governo do Estado da aplicação mínima de 25% dos recursos provenientes da receita resultante de impostos, compreendidas as provenientes de transferências constitucionais<sup>69</sup>, na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), nos termos do art. 212, *caput*, da Constituição Federal, bem como da aplicação mínima de 60% das receitas recebidas no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), no pagamento dos profissionais do magistério

<sup>69</sup> O Apêndice 2.A demonstra a apuração da receita de impostos e transferências constitucionais, base de cálculo para apuração das despesas com educação e saúde, e o Apêndice 2.B demonstra os gastos com ensino no Estado.



**Núcleo de Macroavaliação Governamental**  
**Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018**

da educação básica em efetivo exercício, conforme disposto no art. 60, inciso XII, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

Na Tabela 2.13 a seguir, apresenta-se o gasto efetivo com a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino no exercício 2018.

Tabela 2.13 – Aplicação efetiva no ensino (mínimo constitucional de 25%) - Exercício 2018 (em R\$)

<b>LIMITE CONSTITUCIONAL DE APLICAÇÃO NA MANUTENÇÃO E DE SENVOLVIMENTO DO ENSINO, 25% (CF/1988, art. 212)</b>	
<b>Base de Cálculo</b>	
<b>Receita Líquida de Impostos e Transferências (R\$)</b>	10.320.036.271,86
<b>Aplicação Mínima</b>	
<b>25% da Base de Cálculo (R\$)</b>	2.580.009.067,97
<b>Aplicação Efetiva no exercício de 2018</b>	
<b>Despesa Liquidada na MDE(R\$)</b>	2.909.927.898,90
<b>Percentual de Aplicação (%)</b>	28,20

Fonte: Sigefes 2018 – Anexo 8 do RREO 6º bimestre/2018

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

Registre-se que a execução de “despesas que envolvam gastos com inativos e pensionistas”, nos termos do Manual de Demonstrativos Fiscais da STN, 8º edição, páginas 306 a 309, assim como no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público da STN, 7ª edição, páginas 301 a 306, itens 2.3.5 e 2.3.5.3, devem ser excluídas do computo para fins de apuração do limite constitucional com a MDE, nos termos do artigo 71, inciso VI, da Lei 9.394/1996, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

Desta forma, ao se apurar o percentual mínimo de aplicação na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (Fonte 102), excluindo-se a referida despesa com contribuição complementar para cobertura de déficit financeiro do Regime Próprio de Previdência Social, segundo a metodologia prevista nos manuais da STN, faltaria o montante de R\$ 425.713.035,10, equivalente ao percentual de 4,13%, para cumprimento do limite constitucional mínimo de 25%.

Atualmente, o disposto no artigo 21, §§ 4º e 5º, da Resolução TC 238/2012 está sendo objeto de questionamento no Supremo Tribunal Federal (STF) na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5691/ES<sup>70</sup>.

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

O Gráfico 2.10 a seguir evidencia os percentuais de aplicação na educação nos últimos quatro anos, no qual observa-se crescimento na aplicação na MDE em relação aos três últimos exercícios.

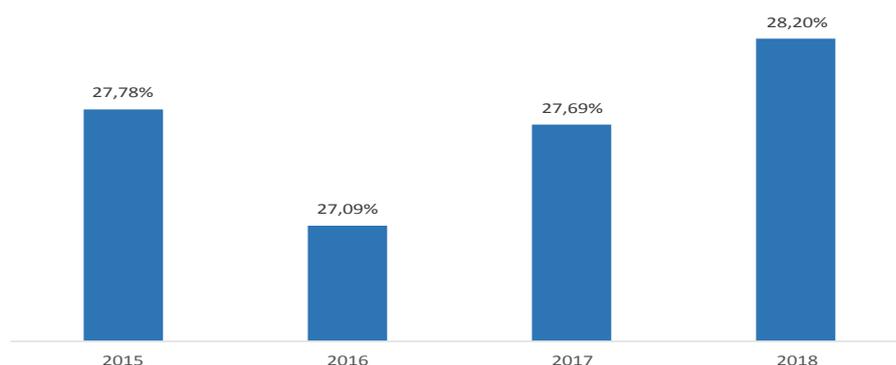


Gráfico 2.10 – Evolução percentual da aplicação na educação (mínimo constitucional de 25%) – 2015/2018

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

<sup>70</sup> Questiona os dispositivos da Resolução TC 238/2012 que incluíram as despesas com contribuição complementar destinadas a cobrir déficit do regime próprio de previdência de servidores inativos e pensionistas, originários da área da educação, como despesa com Manutenção e Desenvolvimento de Ensino.



**Núcleo de Macroavaliação Governamental**  
**Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018**

Na Tabela 2.14 a seguir, apresenta-se o gasto efetivo com a remuneração do magistério (art. 60 do ADCT).

Tabela 2.14 - Aplicação efetiva das receitas do Fundeb na remuneração do magistério (mínimo constitucional de 60%) - Exercício 2018 (em R\$)

<b>APLICAÇÃO NA REMUNERAÇÃO DO MAGISTÉRIO, 60% (CF/1988, ADCT, art. 60)</b>	
<b>Base de Cálculo</b>	
<b>Receita Recebidas no Fundeb (R\$)</b>	965.716.350,09
<b>Aplicação Mínima</b>	
<b>60% da Base de Cálculo (R\$)</b>	579.429.810,05
<b>Aplicação Efetiva no exercício de 2018</b>	
<b>Despesa Liquidada na remuneração do magistério (R\$)</b>	642.470.726,39
<b>Percentual de Aplicação (%)</b>	66,53

Fonte: Sigefes 2018 – Anexo 8 do RREO 6º bimestre/2018

Na remuneração do magistério, observa-se aplicação superavitária em 6,53%, equivalente a R\$ 63.040.916,34. No Gráfico 2.11 a seguir, demonstra-se a evolução dos percentuais de aplicação na remuneração do magistério (Fundeb) no decorrer dos últimos quatro anos.

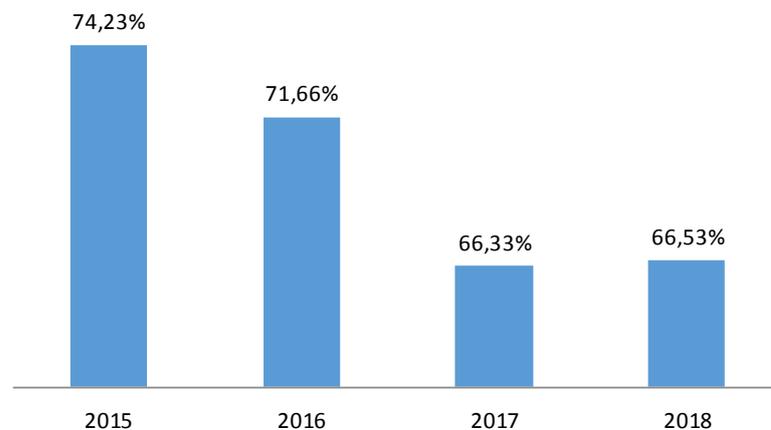


Gráfico 2.11 – Evolução do percentual de aplicação na remuneração do magistério (Fundeb – mínimo constitucional de 60%) - 2015/2018

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



**Núcleo de Macroavaliação Governamental**  
**Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018**

Em complemento, foi constatado o cumprimento do art. 21<sup>71</sup> da Lei 11.494/2007, quanto à aplicação, no exercício e no primeiro trimestre do exercício de 2019, do total das receitas recebidas no Fundeb, conforme demonstrado na Tabela 2.15 a seguir:

Tabela 2.15 – Aplicação efetiva no Fundeb em relação às receitas recebidas no exercício de 2018 (exigência legal de 100%) (em R\$)

DESPESAS DO FUNDEB	VALORES	
Com Educação Fundamental	417.392.227,50	
Com Ensino Médio	396.290.281,73	
Com Educação de Jovens e Adultos	34.891.631,45	
Com Educação Especial	65.202.028,95	
Outras Despesas com Ensino	64.882.392,90	
Saldo aplicado no 1º trimestre de 2019*	8.945.036,19	
Despesa Excluídas do Fundeb	(21.887.248,63)	
<b>TOTAL DAS DESPESAS PARA FINS DE LIMITE</b>	<b>965.716.350,09</b>	
<b>RECEITAS RECEBIDAS NO FUNDEB NO EXERCÍCIO DE 2018</b>	<b>965.716.350,09</b>	
DESPESAS DO FUNDEB EM RELAÇÃO ÀS RECEITAS RECEBIDAS (Lei Federal 11.494/07, art. 21)		
Período	Valor	Percentual
Exercício 2018	956.771.313,90	99,07%
Exercício 2019 (Dec. 763-S, 18/02/2019 - DOE de 19/02/2019)	8.945.036,19	0,93%
<b>TOTAL DE GASTOS COM FUNDEB</b>	<b>965.716.350,09</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Anexo 8 do RREO 6º bimestre/2018, Decreto 763-S, de 78/02/19 (DOE de 19/02/19 e consultas ao Sigefes)

Por fim, registra-se que, nos termos do art. 60, *caput*<sup>72</sup> do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), alterado pela Emenda Constitucional 53 de

<sup>71</sup> Lei 11.494/2007 (Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb).

Art. 21. Os recursos dos Fundos, inclusive aqueles oriundos de complementação da União, serão utilizados pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, no exercício financeiro em que lhes forem creditados, em ações consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica pública, conforme disposto no art. 70 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

§ 1º Os recursos poderão ser aplicados pelos Estados e Municípios indistintamente entre etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica nos seus respectivos âmbitos de atuação prioritária, conforme estabelecido nos §§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição Federal.

§ 2º Até 5% (cinco por cento) dos recursos recebidos à conta dos Fundos, inclusive relativos à complementação da União recebidos nos termos do § 1º do art. 6º desta Lei, poderão ser utilizados no 1º (primeiro) trimestre do exercício imediatamente subsequente, mediante abertura de crédito adicional.

<sup>72</sup> Art. 60. Até o 14º (décimo quarto) ano a partir da promulgação desta Emenda Constitucional, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o *caput* do



**Núcleo de Macroavaliação Governamental**  
**Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018**

19/12/2006, a vigência do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) se encerra no exercício de 2020, caso não ocorra prorrogação.

Cabe ressaltar que o cumprimento dos limites constitucionais relativos à educação e à saúde é uma das exigências previstas na LRF, art. 25, para a realização de transferências voluntárias.

### 2.3.1.3 Limite Constitucional de Saúde

Nesta subseção verifica-se o cumprimento pelo Governo do Estado da aplicação mínima de 12% dos recursos provenientes da receita resultante de impostos, compreendidas as provenientes de transferências constitucionais<sup>73</sup>, em Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS), nos termos da Constituição Federal, art. 198, e da Lei Complementar 141/2012<sup>74</sup>, art. 6º.

Tabela 2.16 – Aplicação efetiva em Ações e Serviços Públicos de Saúde (mínimo constitucional de 12%) - Exercício 2018 (em R\$)

<b>LIMITE CONSTITUCIONAL DE APLICAÇÃO NA SAÚDE, 12% (CF/1988, art. 198, § 3º, I)</b>	
<b>Base de Cálculo</b>	
<b>Receita Líquida de Impostos e Transferências (R\$)</b>	<b>10.320.036.271,86</b>
<b>Aplicação Mínima</b>	
<b>12% da Base de Cálculo (R\$)</b>	<b>1.238.404.352,62</b>
<b>Aplicação Efetiva no Exercício de 2018</b>	
<b>Despesa Liquidada (R\$)</b>	<b>1.912.749.408,49</b>
<b>Percentual de Aplicação (%)</b>	<b>18,53</b>

Fonte: Sigefes 2018 e Anexo 12 do RREO 6º bimestre/2018 (DOE de 30/01/2019)

art. 212 da Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento da educação básica e à remuneração condigna dos trabalhadores da educação, respeitadas as seguintes disposições:

<sup>73</sup> O Apêndice 2.A demonstra a apuração da receita de impostos e transferências constitucionais, base de cálculo para apuração das despesas com educação e saúde.

<sup>74</sup> A Lei Complementar 141/2012, entre outras disposições, regulamenta o § 3º do artigo 198 da Constituição Federal.



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

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

O Gráfico 2.12 a seguir evidencia os percentuais de aplicação na saúde nos últimos quatro anos, no qual observa-se discreto crescimento na aplicação em ASPS em relação ao exercício de 2017.

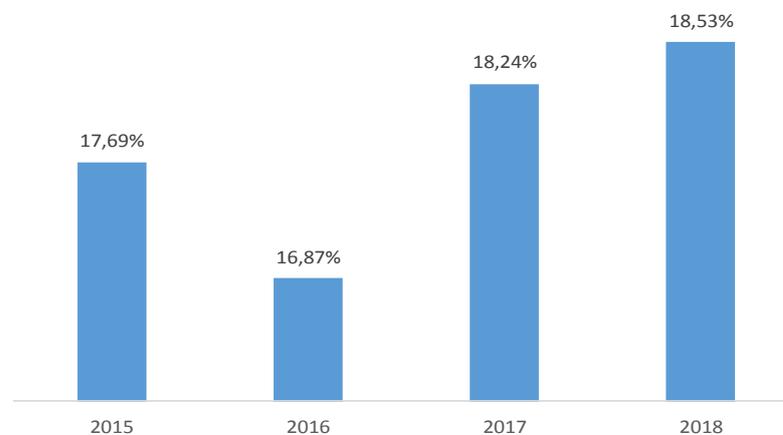


Gráfico 2.12 – Evolução do percentual de aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde (mínimo constitucional de 12%) - 2015/2018

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

### 2.3.2 Lei de Responsabilidade Fiscal

A LRF em seu art. 1º, § 1º<sup>75</sup>, dispõe que a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente e que o equilíbrio das contas públicas será alcançado mediante o cumprimento de metas de resultados e da obediência a limites e condições.

<sup>75</sup> Art. 1º [...]

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



### Núcleo de Macroavaliação Governamental Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

Esta subseção contempla a análise da conformidade de aspectos da LRF, que foram objeto de acompanhamento no decorrer do exercício, com enfoque nos demonstrativos fiscais e na verificação de documentos apresentados nestas contas.

#### 2.3.2.1 Conformidade dos demonstrativos fiscais

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

Conforme registrado nos Relatórios de Acompanhamento 10/2018 (Processo TC 3091/2018) e 3/2019 (Processo TC 7282/2018), não foram encontradas irregularidades nos Demonstrativos do RREO do 1º ao 6º bimestre e nos Demonstrativos do RGF do 1º, 2º e 3º quadrimestres de 2018, quanto ao cumprimento das formalidades, dos prazos para encaminhamento dos relatórios ao TCEES<sup>76</sup>, das assinaturas exigidas e da disponibilização no Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi)<sup>77</sup>, da STN.

#### 2.3.2.2 Metas anuais das Receitas e Despesas

Em relação ao acompanhamento das metas anuais de Receita e Despesa Total, estipuladas no Anexo de Metas Fiscais (LDO para 2018), a Tabela 2.17 a seguir ilustra o percentual de realização dessas metas em relação ao previsto na LDO.

<sup>76</sup> Resolução TC 162/2001, artigos 2º e 3º.

<sup>77</sup> Portaria STN 896/2017.



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

Tabela 2.17 - Percentual de realização da Receita e Despesa Total em relação às Metas Fiscais da LDO 2018 (em Mil R\$)

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

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

Diante do disposto nos artigos 8º, *caput*, e 9º da LRF, o Poder Executivo publicou, em 10/01/2018, o Decreto 4.201-R, republicado no DOE de 06/08/2018, que dispõe sobre a Programação Orçamentária e Financeira. O Decreto estabelece o cronograma mensal de desembolso para o exercício vigente, trazendo o desdobramento das receitas em metas mensais de arrecadação. Em decorrência dessa programação, foram comparados os valores da receita mensal realizada, com a programação mensal de arrecadação da receita estabelecida no referido Decreto.

O Gráfico 2.13 a seguir apresenta o comportamento da receita em relação à Programação Orçamentária e Financeira constantes do Anexo I do Decreto 4.201-R/2018, republicado no DOE de 06/08/2018.

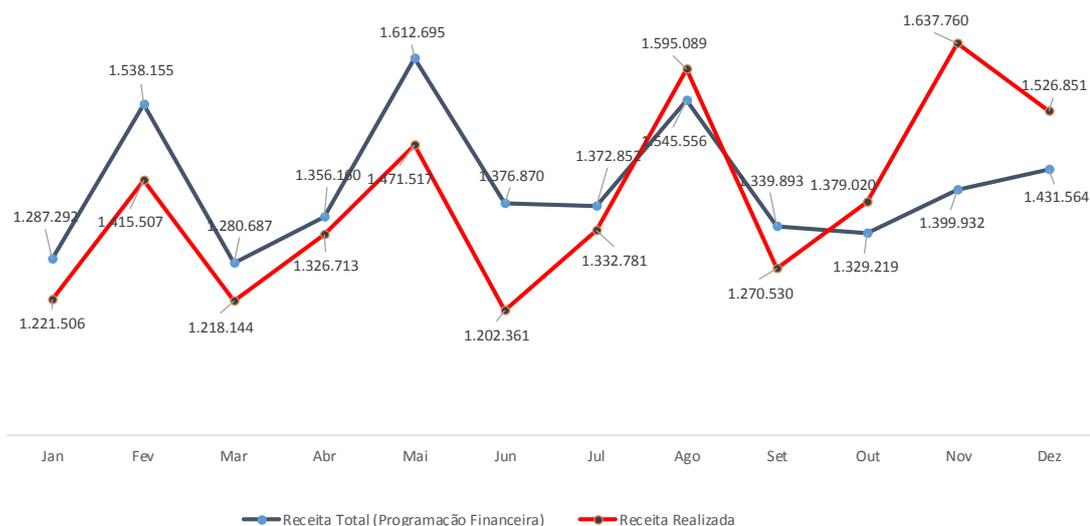


Gráfico 2.13 – Comparativo da Receita Realizada com a Programação Financeira da Receita Mensal (em Mil R\$)

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



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

Analisando o Gráfico 2.14 a seguir, observa-se que a realização da receita total no exercício de 2018 foi inferior em R\$ 273.097.449,90 ao que havia sido projetado na Programação Orçamentária e Financeira (Decreto 4.201-R/2018, republicado), atingindo 98,38% da meta de arrecadação projetada para o exercício (previsão inicial).

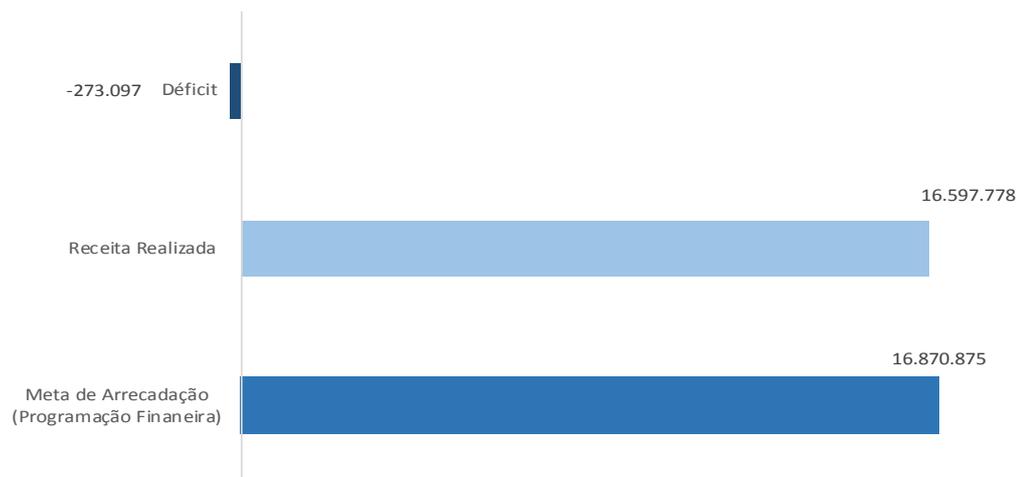


Gráfico 2.14 - Comparativo da Receita Realizada com a Programação Financeira da Receita - Exercício 2018 (em mil R\$)

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

### 2.3.2.3 Resultado Primário e Nominal

No que tange ao Resultado Nominal e ao Resultado Primário, para fins de verificação do cumprimento do art. 59, inciso I, e seu § 1º, inciso I, da LRF<sup>78</sup>, foi realizada a comparação desses indicadores com a meta anual fixada na LDO e com a meta projetada para cada bimestre.

<sup>78</sup> Art. 59. O Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, e o sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público, fiscalizarão o cumprimento das normas desta Lei Complementar, com ênfase no que se refere a:

I - atingimento das metas estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias;

[...]

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

O Gráfico 2.15 a seguir compara a execução dos indicadores em relação à meta anual prevista no Anexo de Metas Fiscais da LDO 2018.

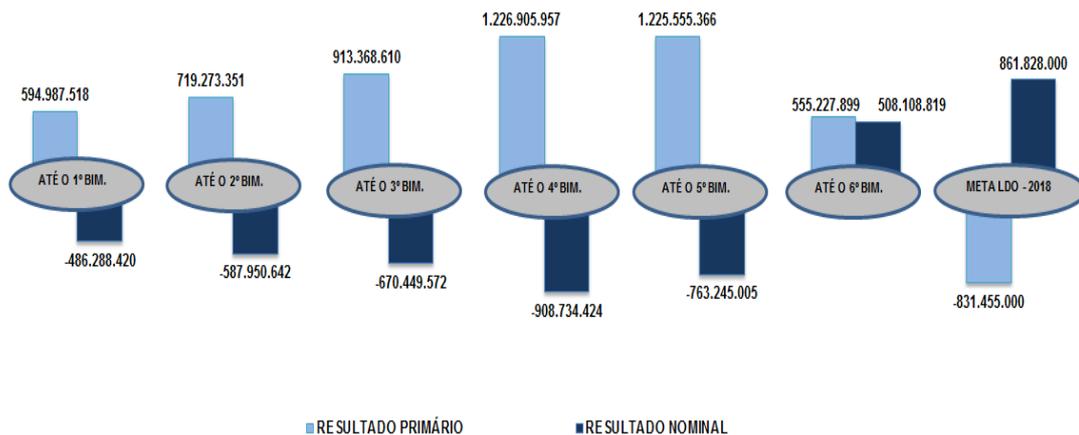


Gráfico 2.15 – Resultados Primário e Nominal até o 6º bimestre de 2018 x Meta fiscal anual prevista na LDO do exercício de 2018 (Em R\$)  
Fonte: RREO – 1º ao 6º Bimestre de 2018

Verifica-se, no Gráfico 2.15 acima, que, ao final do sexto bimestre do exercício de 2018, o Resultado Primário foi positivo (superávit primário de R\$ 555.227.899,43), cenário inverso ao previsto na LDO 2018 que havia previsto um déficit primário na ordem de R\$ 831.455.000,00.

Quanto ao Resultado Nominal, nota-se, a partir do Gráfico 2.15 acima, que foi positivo de R\$ 508.108.819,16, não ultrapassando a meta fiscal, que foi fixada na LDO no montante de R\$ 861.828.000,00.

Em cumprimento ao disposto no artigo 59, *caput*, e inciso I, da LRF, verificou-se que os Resultados Primário e Nominal não ultrapassaram as metas fiscais previstas na LDO para o exercício de 2018.

Convém ressaltar que, em consonância com o art. 9º da LRF, se ao final de um bimestre for verificado que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas na LDO, deverá ser realizada limitação de empenho e movimentação financeira.

Destaca-se, ainda, que o descumprimento a essa regra constitui infração



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

administrativa, prevista na Lei de Crimes Fiscais (Lei 10.028/2000)<sup>79</sup>, podendo resultar na aplicação de multa de 30% (trinta por cento) dos vencimentos anuais do agente que lhe der causa.

### 2.3.2.4 Receita Corrente Líquida

A Receita Corrente Líquida (RCL) constitui um dos principais parâmetros que norteiam uma gestão fiscal responsável. Definida no art. 2º da LRF, deverá ser apurada somando-se as receitas correntes consideradas e deduções permitidas, no mês de referência e nos onze anteriores.

A RCL é o parâmetro para apuração de percentuais de despesa com pessoal<sup>80</sup>, de operação de crédito, de dívida<sup>81</sup>, de garantias<sup>82</sup> e contragarantias, bem como do montante da reserva de contingência<sup>83</sup> que deve ser consignado na LOA. Os Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário, o Ministério Público, a Defensoria Pública e o Tribunal de Contas divulgam quadrimestralmente, mediante a publicação de seus Relatórios de Gestão Fiscal, a situação em relação aos limites a que se encontram submetidos.

No decorrer do exercício de 2018, a RCL foi acompanhada mensalmente mediante Relatórios de Acompanhamento, assim como nas análises realizadas nos Relatórios de Gestão Fiscal publicados pelos Poderes e órgãos estaduais no 1º, 2º e 3º quadrimestre.

---

<sup>79</sup> Art. 5º Constitui infração administrativa contra as leis de finanças públicas:

[...]

III – deixar de expedir ato determinando limitação de empenho e movimentação financeira, nos casos e condições estabelecidos em lei;

§ 1º A infração prevista neste artigo é punida com multa de trinta por cento dos vencimentos anuais do agente que lhe der causa, sendo o pagamento da multa de sua responsabilidade pessoal.

<sup>80</sup> LRF, art. 19.

<sup>81</sup> LRF, art. 30.

<sup>82</sup> LRF, art. 40.

<sup>83</sup> LRF, art. 5º, III.



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

O Gráfico 2.16 a seguir apresenta a evolução da RCL no exercício de 2018.

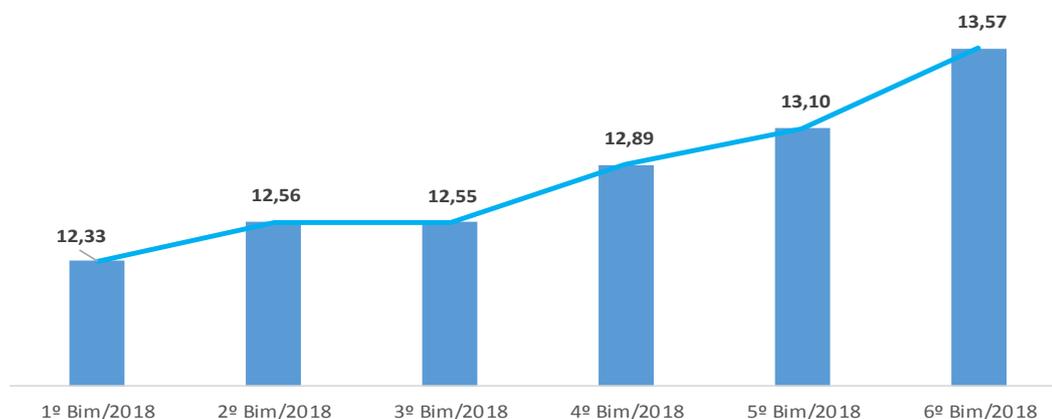


Gráfico 2.16 – Evolução da Receita Corrente Líquida - 2018  
Fonte: Sigefes e Relatórios de Gestão Fiscal

Verifica-se que, em relação aos valores apurados no 1º bimestre de 2018 (R\$ 12.328.055.190,79), a RCL do 6º bimestre de 2018 (R\$ 13.567.368.617,47) apresentou um aumento nominal de R\$ 1.239.313.426,68, equivalente a 10,05%.

O Gráfico 2.17 a seguir apresenta a evolução da RCL, em valores correntes e constantes, no período de 2015 a 2018.



Gráfico 2.17 – Evolução da Receita Corrente Líquida no período 2015-2018, em valores correntes e constantes (a preços de 2018) (IPC-A IBGE) – (em milhões R\$)  
Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal 2015-2018



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

### 2.3.2.5 Despesa com Pessoal

A Lei de Responsabilidade Fiscal normatizou em seus artigos 18 a 23, nos termos da Constituição Federal<sup>84</sup>, a definição e os limites de despesas com pessoal, buscando garantir uma gestão fiscal responsável das contas públicas.

Para verificação do cumprimento do limite da despesa com pessoal utiliza-se como parâmetro a Receita Corrente Líquida Ajustada<sup>85</sup>, sobre a qual incidem os percentuais previstos na LRF.

Para fins de verificação de cumprimento do limite previsto no art. 19, inciso II, da LRF, a despesa com pessoal do Estado do Espírito Santo (consolidado), atingiu o montante de R\$ 7.089.346.827,77, diante de uma RCL ajustada de R\$ 13.564.512.417,47, conforme apurado por este TCEES. Portanto, a despesa com pessoal do Ente obteve o percentual de 52,26% sobre a RCL ajustada, percentual inferior ao limite de alerta (54,00%).

Na Tabela 2.18 a seguir observa-se o cumprimento dos limites de despesa de pessoal (artigos 19 e 20 da LRF) por Poderes e órgãos no decorrer do exercício de 2018.

---

<sup>84</sup> CRFB, art. 169, *caput*.

<sup>85</sup> A Receita Corrente Líquida Ajustada é obtida a partir da RCL após a dedução das transferências obrigatórias da União, referentes às emendas individuais ao projeto de Lei Orçamentária, nos termos da Emenda Constitucional 86/2015, que incluiu o § 13 no art. 166 da Constituição Federal.

CRFB, art. 166:

[...]

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



**Núcleo de Macroavaliação Governamental**  
**Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018**

Tabela 2.18 – Percentuais apurados da despesa com pessoal sobre a RCL ajustada dos Poderes, Órgãos e o Ente no exercício de 2018

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

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

Conforme se observa no Gráfico 2.18 a seguir, o percentual apurado de 52,26%, em 2018 foi o mais baixo desde 2015.

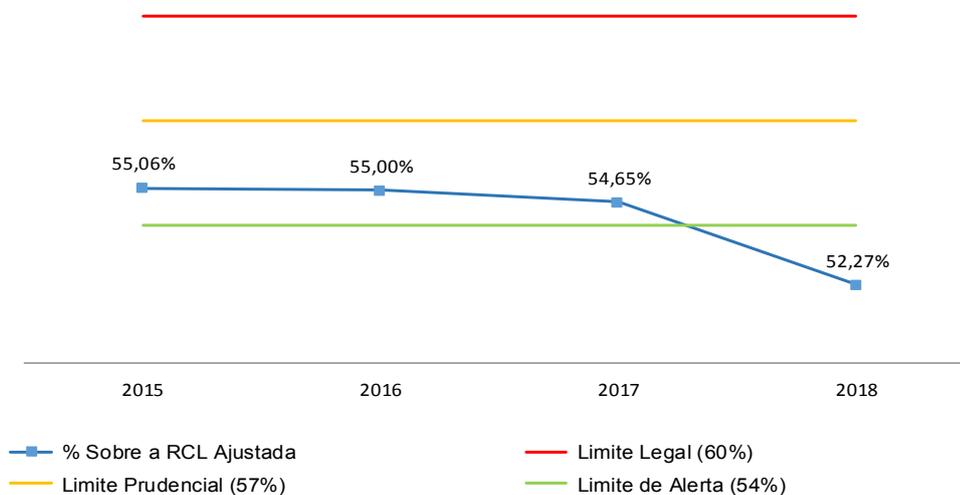


Gráfico 2.18 – Evolução do percentual da despesa consolidada com Pessoal do Estado (Consolidado) sobre a RCL ajustada – 2015/2018  
 Fonte: Relatório de Contas de Governadores (2015 a 2017) e Relatório Consolidado de Gestão Fiscal de 2018

A evolução da despesa de pessoal dos Poderes e Ministério Público no decorrer do exercício de 2018 está representada no Gráfico 2.19 a seguir.



**Núcleo de Macroavaliação Governamental**  
**Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018**

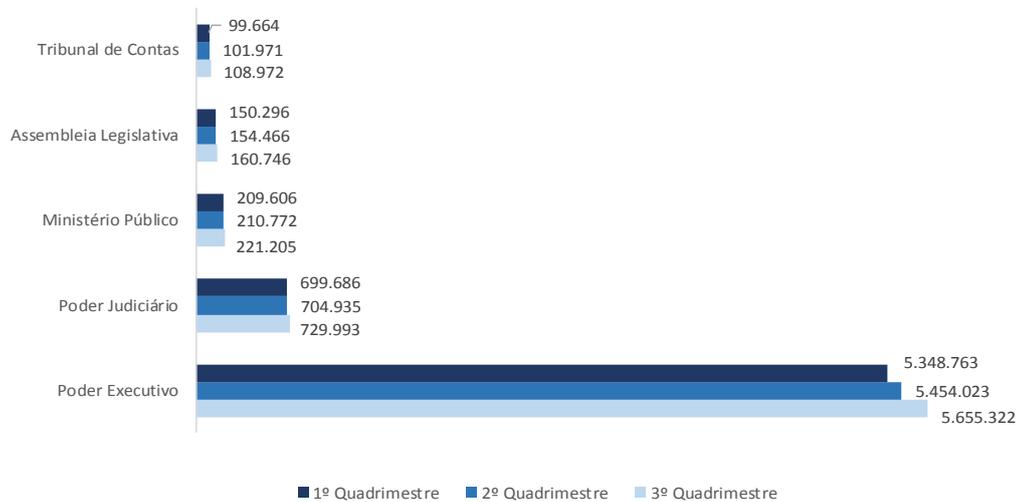


Gráfico 2.19 – Evolução da Despesa de Pessoal 1º, 2º e 3º quadrimestres de 2018 – Poderes e Órgãos - (em Mil R\$)

Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal 2018

### 2.3.2.6 Disponibilidade de Caixa e Inscrição em Restos a Pagar

Nesta subseção avalia-se o cumprimento do art. 42<sup>86</sup> da LRF, que veda a inscrição de restos a pagar não processados sem suficiente disponibilidade de caixa. O inciso III do art. 55 da LRF determina também que nos Relatórios de Gestão Fiscal dos Poderes e órgãos da administração pública estadual do 3º quadrimestre de cada exercício sejam incluídos demonstrativos das disponibilidades em 31 de dezembro e da inscrição das despesas em restos a pagar.

A Tabela 2.19 a seguir apresenta o cálculo da disponibilidade de caixa líquida do Poder Executivo, apontando os recursos identificados pelo total.

<sup>86</sup> Art. 42. É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.

Parágrafo único. Na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício.



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

Tabela 2.19 – Disponibilidade de caixa líquida do Poder Executivo

IDENTIFICAÇÃO DOS RECURSOS	DISPONIBILIDADE DE CAIXA BRUTA (a)	OBRIGAÇÕES FINANCEIRAS				INSUFICIÊNCIA FINANCEIRA VERIFICADA NO CONSÓRCIO PÚBLICO (f)	DISPONIBILIDADE DE CAIXA LÍQUIDA (ANTES DA INSCRIÇÃO EM RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS DO EXERCÍCIO) (g) = (a - (b + c + d + e) - f)	RESTOS A PAGAR EMPENHADOS E NÃO LIQUIDADOS DO EXERCÍCIO	EMPENHOS NÃO LIQUIDADOS CANCELADOS (NÃO INSCRITOS POR INSUFICIÊNCIA FINANCEIRA)
		Restos a Pagar Liquidados e Não Pagos		Restos a Pagar Empenhados e Não Liquidados de Exercícios Anteriores (d)	Demais Obrigações Financeiras (e)				
		De Exercícios Anteriores (b)	Do Exercício (c)						
TOTAL	6.666.923.001,88	58.347.643,53	208.786.713,25	14.807.007,13	135.430.879,17	0,00	6.249.550.758,80	488.654.501,57	0,00

Fonte: RGF do 3º quadrimestre de 2018 e Sigefes

De acordo com o levantamento realizado, observou-se que em 31 de dezembro de 2018, a disponibilidade de caixa líquida do Poder Executivo, antes da inscrição em restos a pagar não processados do exercício, foi de R\$ 6.249.550.758,80, e a inscrição em restos a pagar empenhados e não liquidados o montante de R\$ 488.654.501,57.

Importante informar que a disponibilidade de caixa líquida referente aos recursos destinados ao “RPPS – Plano Previdenciário” totalizou R\$ 3.643.997.747,99. Portanto, no cenário de exclusão dos recursos do Fundo Previdenciário, os quais computam contas contábeis do grupo “122300000 – Investimentos do RPPS de Longo Prazo” e do grupo “1.1.4.0.0.00.00 – Investimentos e Aplicações Temporárias a Curto Prazo”, ainda assim, haveria disponibilidade líquida superior ao montante inscrito em restos a pagar empenhados e não liquidados do exercício.

Quanto ao Ente (consolidado), a Tabela 2.20 a seguir sintetiza a disponibilidade de caixa líquida apurada.

Tabela 2.20 – Disponibilidade de caixa líquida do Ente

IDENTIFICAÇÃO	DISPONIBILIDADE DE CAIXA BRUTA (a)	OBRIGAÇÕES FINANCEIRAS				INSUFICIÊNCIA FINANCEIRA VERIFICADA NO CONSÓRCIO PÚBLICO (f)	DISPONIBILIDADE DE CAIXA LÍQUIDA (ANTES DA INSCRIÇÃO EM RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS DO EXERCÍCIO) (g) = (a - (b + c + d + e) - f)	RESTOS A PAGAR EMPENHADOS E NÃO LIQUIDADOS DO EXERCÍCIO	EMPENHOS NÃO LIQUIDADOS CANCELADOS (NÃO INSCRITOS POR INSUFICIÊNCIA FINANCEIRA)
		Restos a Pagar Liquidados e Não Pagos		Restos a Pagar Empenhados e Não Liquidados de Exercícios Anteriores (d)	Demais Obrigações Financeiras (e)				
		De Exercícios Anteriores (b)	Do Exercício (c)						
Assembleia Legislativa	28.222.857,52	1.090.367,52	2.338.465,46	565.014,58	394.593,61	0,00	23.834.416,35	1.059.096,30	0,00
Defensoria Pública	5.715.377,77	0,00	93.588,62	0,00	40.258,34	0,00	5.581.530,81	1.498.510,43	0,00
Ministério Público	36.111.838,04	67.914,52	1.067,65	72.000,00	55,04	0,00	35.970.800,83	6.161.012,74	0,00
Poder Judiciário	240.150.685,50	1.073.409,11	373.337,59	2.931.677,48	20.612,38	0,00	235.751.648,94	22.653.962,48	0,00
Tribunal de Contas	69.670.670,45	0,00	256.255,82	0,00	91.832,75	0,00	69.320.581,88	5.204.123,57	0,00
Poder Executivo	6.666.923.001,88	58.347.643,53	208.786.713,25	14.807.007,13	135.430.879,17	0,00	6.249.550.758,80	488.654.501,57	0,00
Ugs - Sentenças Judiciais	227.717.181,51	0,00	0,00	0,00	227.717.341,03	0,00	-199,52	0,00	0,00
Cauções e Valores restituíveis (exceto Poder Executivo e Ugs - Sentenças Judiciais)	17.425.143,70	0,00	0,00	0,00	17.425.143,70	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Total</b>	<b>7.291.936.756,37</b>	<b>60.579.334,68</b>	<b>211.851.428,39</b>	<b>18.375.699,19</b>	<b>381.120.716,02</b>	<b>0,00</b>	<b>6.620.009.578,09</b>	<b>525.231.207,09</b>	<b>0,00</b>

Fonte: Sigefes e Processos: TC 1273/2019, TC 1154/2019, TC 1278/2019, TC 1152/2019 e TC 759/2019



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

Observa-se que em 31 de dezembro de 2018, a disponibilidade de caixa líquida do Ente, antes da inscrição em restos a pagar não processados do exercício, apurada por este TCEES, totalizou R\$ 6.620.009.578,09. A inscrição em restos a pagar empenhados e não liquidados do exercício apresentou o montante de R\$ 525.231.207,09.

Observou-se, ainda, que o Poder Executivo segregou os recursos vinculados em atenção ao art. 50<sup>87</sup>, inciso I, da LRF.

Portanto, com base nos dados publicados pelo Poder Executivo e apurados por este Tribunal de Contas, constatou-se que, do ponto de vista estritamente fiscal, o Poder Executivo e o Ente possuem liquidez para arcar com seus compromissos financeiros.

#### 2.3.2.7 Dívida Pública

Nesta subseção objetiva-se verificar se o Estado cumpriu o limite de comprometimento da Dívida Consolidada<sup>88</sup> previsto no art. 55, inciso I, “b” c/c o art. 59, inciso I, da LRF.

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

A Dívida Consolidada do Estado em 2018 alcançou o montante de R\$ 6,80 bilhões. Após as deduções da disponibilidade de caixa e dos haveres financeiros, tem-se o valor da Dívida Consolidada Líquida, que totalizou R\$ 2,57 bilhões, correspondendo

---

<sup>87</sup> Art. 50. Além de obedecer às demais normas de contabilidade pública, a escrituração das contas públicas observará as seguintes:

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

<sup>88</sup> LRF, art. 29, inciso I.



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

a 18,95% da RCL, dentro do limite geral de comprometimento de 200% da RCL definido pela Resolução 40/2001 do Senado Federal.

No Anexo de Metas Fiscais da LDO para o exercício de 2018, foi prevista a meta de R\$ 8,33 bilhões para a Dívida Consolidada e de R\$ 4,66 bilhões para a Dívida Consolidada Líquida.

O Gráfico 2.20 a seguir apresenta os valores apurados do 1º ao 3º quadrimestre de 2018 em comparação com a meta fixada na LDO.

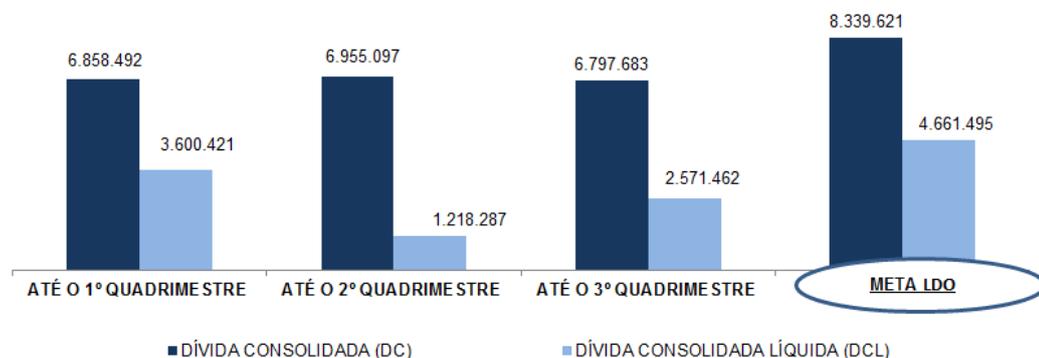


Gráfico 2.20 – Dívida Pública realizada em comparação com a meta fixada na LDO 2018 (em mil R\$)

Fonte: RGF – 1º, 2º e 3º Quadrimestre (Demonstrativo republicado em 25/02/2019).

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

### 2.3.2.8 Operações de Crédito, Garantias e Contragarantias

O objetivo da presente subseção é verificar o cumprimento do art. 30, § 3º, da LRF c/c o artigo 7º, inciso I, da Resolução 43/2001 do Senado Federal, quanto às operações de crédito, e verificar o cumprimento do art. 40, *caput* e § 1º, da LRF c/c o artigo 9º, da Resolução 43/2001 do Senado Federal, quanto às garantias e contragarantias. Ou seja, se o montante das operações de crédito realizadas no exercício não foi superior



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

a 16% da RCL (art. 7º, I), e se as garantias concedidas pelo Estado na contratação de operações de créditos atenderam ao limite de comprometimento de 22% estabelecido na citada Resolução do Senado Federal (art. 9º).

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

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

#### 2.3.2.9 Alienação de Ativos e Aplicação de Recursos

Nesta subseção observa-se o cumprimento da vedação prevista no art. 44<sup>89</sup>, da LRF, quanto a aplicação da receita de capital derivada da alienação de bens e direitos.

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

A aplicação no exercício de 2018 foi de R\$ 3.827.659,23 em despesas de capital (Investimentos: despesa paga + restos a pagar pagos), restando, ao final do exercício, o saldo de R\$ 5.461.670,82 a ser transferido para 2019. Portanto, em relação ao exercício de 2018, constata-se a observância quanto ao que determina o art. 44 da LRF.

---

<sup>89</sup> Art. 44. É vedada a aplicação da receita de capital derivada da alienação de bens e direitos que integram o patrimônio público para o financiamento de despesa corrente, salvo se destinada por lei aos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos.



## Núcleo de Macroavaliação Governamental Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

No Relatório de Acompanhamento 3/2019 (Processo TC 7282/2018), foi observada divergência no valor de R\$ 1.988.117,45 entre o saldo financeiro a aplicar de 2018, do Demonstrativo da Receita de Alienação de Ativos e Aplicação dos Recursos (Anexo 11 do RREO)<sup>90</sup>, no valor de R\$ 5.461.670,82, e os recursos de alienação de bens ativos, do Demonstrativo Consolidado da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar (Anexo 5 do RGF)<sup>91</sup>, no valor de R\$ 7.449.788,27.

Conforme nota explicativa “4” da publicação do Anexo 11, a diferença de R\$ 1.988.117,45 será objeto de diligências a serem efetuadas pela Sefaz, com o intuito de promover a conciliação dos referidos saldos. Registre-se que este TCEES estará acompanhando as devidas conciliações.

### 2.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A seguir, destacam-se os principais resultados relativos à análise dos instrumentos de planejamento e da gestão orçamentária e fiscal que orientaram a atuação do Governo do Estado no exercício de 2018.

Quanto aos instrumentos de Planejamento, LDO e LOA, a verificação do cumprimento dos dispositivos legais e constitucionais que regulam a elaboração dos mesmos foi realizada por meio de *checklists*, abrangendo aspectos formais da Lei e dos respectivos demonstrativos apresentados (vide subseção 2.1), ficando comprovada a regularidade.

Sobre a gestão orçamentária, observou-se que a LOA estimou, inicialmente, a receita para o exercício de 2018 em R\$ 16.870.875.451,00, compreendendo os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social. A previsão inicial foi alterada posteriormente pela

---

<sup>90</sup> Anexo 11 do RREO, referente ao 3º quadrimestre de 2018, republicado no DOE em 20/03/2019.

<sup>91</sup> Anexo 5 Consolidado do RREO, referente ao 3º quadrimestre de 2018, publicado no DOE em 28/02/2019.



**Núcleo de Macroavaliação Governamental**  
**Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018**

abertura de créditos adicionais no montante de R\$ 1.155.694.879,82 (vide subseção 2.2.1).

A receita total realizada em 2018 alcançou R\$ 16.597.777.850,10, representando 92,07% da expectativa de arrecadação (previsão atualizada) do Governo do Estado, e apresentou acréscimo real de 5,68% em relação a 2017 (R\$ 15.705.074.736,59) (vide subseção 2.2.1).

As receitas correntes totalizaram R\$ 16.473.578.147,80, com percentual de realização de 0,05% acima da previsão atualizada, enquanto as receitas de capital totalizaram R\$ 124.199.702,30, ficando 92,04% abaixo do previsto (vide subseção 2.2.1).

As receitas correntes apresentaram crescimento real de 6,26%, e as receitas de capital decréscimo real de -38,30%, respectivamente, em relação ao exercício de 2017 (vide subseção 2.2.1).

No exercício de 2018, a LOA autorizou, inicialmente, despesas no montante de R\$ 16.870.875.451,00. A dotação atualizada alcançou o total de R\$ 19.592.129.656,11, representando um aumento de 16,13% em relação à dotação inicial, decorrente da abertura de créditos adicionais no valor de R\$ 2.721.254.205,11 (vide subseção 2.2.2).

Quanto à abertura de créditos adicionais suplementares, verificou-se a observância ao limite previsto no artigo 6º, inciso I, da Lei Orçamentária Anual de 2018 (vide subseção 2.2.2).

Quanto à execução das despesas orçamentárias, observou-se que as despesas empenhadas no exercício de 2018 alcançaram o montante de R\$ 16.114.437.956,40, representando 84,78% da dotação atualizada (vide subseção 2.2.2.1).

As despesas correntes obtiveram a execução de 93,81% da sua dotação atualizada, enquanto as despesas de capital atingiram o percentual de execução de 46,03% frente à autorização do Poder Legislativo (vide subseção 2.2.2.1).



**Núcleo de Macroavaliação Governamental**  
**Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018**

Em relação às Funções de Governo, aquelas com maior percentual de execução no exercício de 2018 foram: Saúde com 17,53%, Previdência Social com 17,41%, Segurança Pública com 14,54%, Educação com 13,53%, Encargos Especiais com 7,67% e Judiciária com 6,47% (vide subseção 2.2.2.1).

A execução orçamentária apresentou superávit no montante de R\$ 483.339.893,70. Ressalta-se que o resultado orçamentário do Fundo Previdenciário do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) foi um superávit de R\$ 553.680.887,43 e que, se fosse abatido do resultado orçamentário consolidado, inverteria o resultado orçamentário do Governo do Estado para um déficit de R\$ 70.340,993,73 (vide subseção 2.2.3).

A análise destacou que as receitas e despesas orçamentárias apresentam no exercício de 2018, assim como já ocorrido em exercícios anteriores, distorção no valor de R\$ 1.951.148.696,80 de despesa empenhada intraorçamentária decorrente da execução orçamentária do Aporte para cobertura de déficit financeiro do RPPS, estando o referido registro em desacordo com as Normas Brasileiras de Contabilidade, com o Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público (MCASP) e com o Manual de Demonstrativos (MDF), da STN, não alterando, contudo, o resultado orçamentário evidenciado (vide subseção 2.2.3).

O tema foi objeto de análise por este Tribunal de Contas nos autos do Processo TC 2397/2015 (LOA para o exercício de 2015 - Decisão Plenário TC 126/2015) e do Processo TC 941/2016 (RREO do 6º bimestre de 2015 - Decisão Plenário TC 1420/2016), apensos à Prestação de Contas do Governador de 2015, e ainda no item 2.2.9 do Parecer Prévio TC 53/2016 – Plenário (Processo TC 3532/2016 - Prestação de Contas do Governador de 2015), que emitiu determinações ao Governo do Estado, no sentido de que os registros contábeis quanto ao Aporte para cobertura de déficit financeiro fossem corrigidos<sup>92</sup>. Contudo, houve pedido de reexame da

---

<sup>92</sup> O item 2.2.9 do Parecer Prévio TC 53/2016 – Plenário determinou ao Governo do Estado: “Que revise os procedimentos estabelecidos no Decreto Estadual nº. 2.158-R, de 12/11/2008, com vistas a não mais permitir o registro contábil da cobertura de insuficiências financeiras de forma distinta pelo Poder Executivo e pelos demais Poderes e órgãos, com supedâneo no Decreto Estadual nº. 2.158-R, de 12/11/2008, e em desacordo com as Normas Brasileiras de Contabilidade, com o Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público (MCASP) e com Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF)”.



**Núcleo de Macroavaliação Governamental**  
**Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018**

Decisão Plenário TC 1420/2016 (Processo TC 5038/2016) e recurso de reconsideração (Processo TC 6290/2016) contra a determinação do item 2.2.9 (vide subseção 2.2.1).

Após análise do recurso de reconsideração, conforme Parecer Prévio TC 90/2017 – Plenário (TC 6290/2016), as justificativas apresentadas pelo recorrente foram acolhidas, decidindo o Plenário pelo afastamento da determinação contida no item 2.2.9 do Parecer Prévio TC 53/2016 - Plenário, divergindo do entendimento da área técnica (Relatório Técnico 443/2017 – TC 6290/2016) (vide subseção 2.2.1).

Sobre a gestão fiscal, a análise foi dividida em aspectos da Constituição Federal e aspectos da Lei de Responsabilidade Fiscal. No contexto da Constituição Federal, quanto à vedação expressa do art. 167, inciso III, constatou-se que as receitas de operações de crédito não ultrapassaram as despesas de capital no exercício, observando a “Regra de Ouro” (vide subseção 2.3.1.1).

No que tange ao cumprimento dos limites constitucionais da educação pelo Governo do Estado, a Receita Líquida de Impostos e Transferências Constitucionais, base de cálculo para a apuração da aplicação na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, apresentou o valor de R\$ 10.320.036.271,86. Constatou-se gasto efetivo no exercício de 2018 no montante de R\$ 2.909.927.898,90, refletindo um percentual de aplicação de 28,20% da mencionada base de cálculo, percentual esse também apurado pelo Governo do Estado, cumprindo assim a determinação constitucional (mínimo de 25% da MDE) (vide subseção 2.3.1.2).

Há de se registrar que, no gasto efetivo apurado, está somada a execução de despesa no valor de R\$ 755.631.866,03 com repasse para cobertura de déficit financeiro de Regime Próprio de Previdência Social (aporte) da Educação, em fonte vinculada da Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (Fonte 102), despesa essa fundamentada no art. 21, parágrafo 4º, da Resolução TC 238 de 15/05/2012, mas em desacordo com o Manual de Demonstrativos Fiscais da STN, 8º edição, e com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público da STN, 7ª edição. O tema é objeto de



**Núcleo de Macroavaliação Governamental**  
**Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018**

questionamento no Supremo Tribunal Federal (STF) na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5691/ES (vide subseção 2.3.1.2).

Quanto à aplicação na Remuneração dos Profissionais do Magistério, apurou-se gasto efetivo no montante de R\$ 642.470.726,39, equivalente a 66,53% das receitas recebidas no Fundeb, percentual esse também apurado pelo Governo do Estado, ficando assim atendida a determinação constitucional (mínimo de 60% do Fundeb) (vide subseção 2.3.1.2).

No que tange à Saúde, a Receita Líquida de Impostos e Transferências Constitucionais apresentou o valor de R\$ 10.320.036.271,86, base de cálculo idêntica à da Manutenção e Desenvolvimento do Ensino. Constatou-se o gasto efetivo no exercício de 2018 no montante de R\$ R\$ 1.912.749.408,49, demonstrando um percentual de aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde de 18,53% da base de cálculo, cumprindo assim a determinação constitucional e legal (mínimo de 12%) (vide subseção 2.3.1.3).

No contexto da Lei de Responsabilidade Fiscal, a análise constatou a conformidade dos demonstrativos fiscais aos artigos 52 a 55 da LRF, bem como quanto ao cumprimento das formalidades, prazos de encaminhamento ao TCEES, assinaturas e disponibilização no Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi) (vide subseção 2.3.2.1).

Em relação às metas anuais de Receita e Despesa Total, estipuladas no Anexo de Metas Fiscais (LDO para 2018), constatou-se a realização de 102,64% da receita total e 100,01% da despesa total, previstas na LDO 2018 (vide subseção 2.3.2.2).

Na avaliação do Resultado Primário, as receitas primárias superaram as despesas primárias no exercício de 2018, resultando em Superávit Primário no valor de R\$ 555.227.899,43; cenário inverso ao previsto na LDO, que fixou como meta um Déficit Primário no montante de R\$ 831.455.000,00 (vide subseção 2.3.2.3).

Quanto ao Resultado Nominal, a variação da Dívida Fiscal Líquida do Estado apurada em 2018 em relação a 2017 resultou em R\$ 508.108.819,16; cenário que indica



**Núcleo de Macroavaliação Governamental**  
**Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018**

aumento do endividamento público, não atingindo, porém, ao previsto na LDO do exercício, que fixou como meta um endividamento de R\$ 861.828.000,00 (vide subseção 2.3.2.3).

Em cumprimento ao disposto no artigo 59, *caput*, e inciso I, da LRF, verificou-se que os Resultados Primário e Nominal não ultrapassaram as metas fiscais previstas na LDO para o exercício de 2018 (vide subseção 2.3.2.3).

Sobre a análise da Receita Corrente Líquida, importante parâmetro que norteia a gestão fiscal responsável, verificou-se que no exercício de 2018 alcançou o montante de R\$ 13.567.368.617,47, apresentando um aumento nominal de R\$ 1.373.927.601,55, equivalente a 11,27%, aproximadamente, do valor apurado no exercício de 2017 (vide subseção 2.3.2.4).

Para fins de verificação de cumprimento do limite de Despesa com Pessoal, o Estado do Espírito Santo (consolidado) atingiu o montante de R\$ 7.089.346.827,77, obtendo um percentual de 52,26% sobre a RCL ajustada, percentual inferior aos limites legais. Por sua vez, o Poder Executivo atingiu o montante de R\$ 5.655.321.822,16, equivalente a 41,69% sobre a RCL ajustada, percentual inferior aos limites legais (vide subseção 2.3.2.5).

A análise das Disponibilidades de Caixa e Inscrição em Restos a Pagar, em 31/12/2018, demonstrou que o Poder Executivo possuía disponibilidade de caixa líquida, antes da inscrição em restos a pagar não processados, de R\$ 6.249.550.758,80, e inscrição em restos a pagar empenhados e não liquidados no montante de R\$ 488.654.501,57. Quanto ao Ente Federativo, evidenciou uma disponibilidade líquida, antes da inscrição dos restos a pagar não processados do exercício, da ordem de R\$ 6.620.009.578,09, e inscrição em restos a pagar empenhados e não liquidados no montante de R\$ 525.231.207,09. Portanto, do ponto de vista estritamente fiscal, o Poder Executivo e o Ente possuem liquidez para arcar com seus compromissos financeiros (vide subseção 2.3.2.6).



**Núcleo de Macroavaliação Governamental**  
**Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018**

Quanto a Dívida Pública, constatou-se que a Dívida Consolidada Líquida totalizou R\$ 2,57 bilhões, que equivale a 18,95% da RCL, dentro do limite geral de comprometimento de 200% definido pela Resolução 40/2001 do Senado Federal. Também foi respeitada a meta estabelecida pelo próprio Governo do Estado no Anexo de Metas Fiscais da LDO-2018, cumprindo o disposto no artigo 59, inciso I, da LRF (vide subseção 2.3.2.7).

As Operações de Crédito contratadas para fins de apuração do cumprimento do limite legal atingiram, em 2018, o valor de R\$ 61.324.082,54, correspondendo a 0,45% da RCL, abaixo, portanto, do limite de comprometimento de 16% estabelecido pelo artigo 7º da Resolução 43/2001 do Senado Federal (vide subseção 2.3.2.8).

Foram concedidas Garantias para Operações de Crédito no montante de R\$ 50.722.090,10, representando 0,37% da RCL, mantendo-se dentro do limite de comprometimento de 22% estabelecido no art. 9º da Resolução 43/2001 do Senado Federal (vide subseção 2.3.2.8).

A análise da Alienação de Ativos e Aplicação de Recursos constatou a observância do art. 44 da Lei de Responsabilidade Fiscal (vide subseção 2.3.2.9).

Evidenciou-se, assim, a atuação do Governo do Estado no exercício de 2018, com dados e informações da gestão fiscal e orçamentária, e dos limites legais, a fim de subsidiar a emissão do Parecer Prévio previsto no art. 71, inciso I<sup>93</sup>, da Constituição Estadual.

---

<sup>93</sup> 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;



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

APÊNDICE 2.A - APURAÇÃO DA RECEITA TOTAL DE IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS - EXERCÍCIO 2018 (EM R\$)

RECEITAS	VALORES
<b>RECEITA RESULTANTE DE IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS (I) = (A) + (B) - (C)</b>	<b>10.320.036.271,86</b>
<b>Receitas de Impostos (A)</b>	<b>11.500.922.884,97</b>
ICMS	10.007.325.241,79
Multa, Juros de Mora, Dívida Ativa e Outros Encargos do ICMS	142.069.207,23
Adicional de até 2% do ICMS destinado ao Fundo de Combate à Pobreza (ADCT, art.	49.349.159,10
ITCD	71.434.512,04
IPVA	512.762.601,27
IRRF	679.075.927,29
Multas, Juros de Mora, Dívida Ativa e Outros Encargos do ITCD e IPVA	38.906.236,25
<b>Receitas de Transferências Constitucionais e Legais (B)</b>	<b>1.687.221.493,04</b>
Cota-Parte FPE	1.400.672.128,78
Transferência Financeira ICMS-Desoneração - L.C. nº 87/96	61.072.059,00
Cota-Parte IPI-Exportação	225.477.305,26
Cota-Parte IOF-Ouro ( 100% )	0,00
<b>( - ) Dedução das Transferências Constitucionais ao Municípios (C)</b>	<b>-2.868.108.106,15</b>
<b>OUTRAS RECEITAS PARA FINANCIAMENTO DO ENSINO (II) = (D) + (E) + (F) + (G) + (H) + (I)</b>	<b>1.072.550.336,26</b>
<b>Receitas de Aplic. Fin. De Outros Rec. De Impostos Vinc. Ao Ensino (D)</b>	<b>3.143.052,51</b>
<b>Receitas de Transferências do FNDE (E)</b>	<b>103.390.181,24</b>
Transferências do Salário - Educação	65.181.707,92
Transferências Diretas - PDDE	34.560,00
Transferências Diretas - PNAE	11.967.131,00
Transferências Diretas - PNATE	0,00
Outras Transferências do FNDE	17.930.076,98
Aplicação Financeira dos Recursos do FNDE	8.276.705,34
<b>Receitas de Transferências de Convênios (F)</b>	<b>247.445,75</b>
Transferências de Convênios	241.179,66
Aplicação Financeira dos Recursos de Convênios	6.266,09
<b>Receita de Operações de Crédito Destinada à Educação (G)</b>	<b>0,00</b>
<b>Outras Receitas Para Financiamento do Ensino (H)</b>	<b>53.306,67</b>
<b>Receitas Recebidas do FUNDEB (I)</b>	<b>965.716.350,09</b>
Transferências de Recursos do FUNDEB	961.231.662,27
Complementação da União ao FUNDEB	0,00
Receita de Aplicação Financeira dos Recursos do FUNDEB	4.484.687,82
<b>TOTAL DAS RECEITAS (I) + (II)</b>	<b>11.392.586.608,12</b>

Fonte: Sigefes e RREO 6º Bim 2018



**Núcleo de Macroavaliação Governamental**  
**Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018**

**APÊNDICE 2.B - GASTOS COM ENSINO NO ESTADO – EXERCÍCIO 2018 (EM R\$)**

<b>DESPESAS COM ENSINO</b>	<b>VALORES</b>
<b>Despesas com Ensino por Vinculação</b>	
<b>Vinculadas às demais Receitas de Impostos (I)</b>	<b>990.166.871,33</b>
Com Educação Infantil	5.355.197,22
Com Ensino Fundamental	93.253.268,34
Com Ensino Médio	99.042.220,71
Com Educação Jovens e Adultos	1.429.651,59
Com Educação Especial	2.833.705,02
Com Educação Superior	6.262.496,77
Com Ensino Profissional não Integrado ao Ensino Regular	13.015.852,00
Outras Despesas com Ensino	768.974.479,68
<b>Vinculadas ao FUNDEB em 2018 (II)</b>	<b>978.658.562,53</b>
Com Educação Infantil	0,00
Com Ensino Fundamental	417.392.227,50
Com Ensino Médio	396.290.281,73
Com Educação Jovens e Adultos	34.891.631,45
Com Educação Especial	65.202.028,95
Com Educação Superior	0,00
Com Ensino Profissional não Integrado ao Ensino Regular	0,00
Outras Despesas com Ensino	64.882.392,90
<b>Custeadas com Aplic Financeira de Outros Rec de Impostos Vinculados ao E</b>	<b>967.889,91</b>
<b>Vinculadas à Contribuição Social do Salário-Educação</b>	<b>73.843.573,46</b>
<b>Financiadas com Recursos de Operações de Crédito</b>	<b>0,00</b>
<b>Financiadas com Outros Recursos Vinculados à Educação</b>	<b>117.675.780,75</b>
<b>TOTAL DAS DESPESAS COM ENSINO</b>	<b>2.161.312.677,98</b>
<b>TRANSFERÊNCIAS DO FUNDEB (GANHO/PERDA)</b>	
<b>PERDA NAS TRANSFERÊNCIAS DO FUNDEB (III)</b>	<b>966.983.275,08</b>
<b>GANHO NAS TRANSFERÊNCIAS DO FUNDEB</b>	<b>0,00</b>
<b>DEDUÇÕES DAS DESPESAS (IV)</b>	<b>25.880.810,04</b>
<b>RESULTADO DAS DESPESAS COM ENSINO (V = I + II + III - IV)</b>	<b>2.909.927.898,90</b>

Fonte: Sigefes e RREO 6º Bim 2018

**3**  
**GESTÃO**  
**PREVIDENCIÁRIA**  
**ESTADUAL**

Rua José Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá - Vitória-ES - CEP 29.050-913 - Tel.: (27) 3334-7600 - [www.tce.es.gov.br](http://www.tce.es.gov.br)



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

### 3 GESTÃO PREVIDENCIÁRIA ESTADUAL

Esta seção apresenta a gestão previdenciária estadual. Toma como fonte de informações a análise realizada no TC 1305/2019 que integra estes autos. A análise teve como objetivo geral acompanhar a gestão previdenciária do Estado do Espírito Santo, seu equilíbrio financeiro (curto prazo) e atuarial (longo prazo) no exercício de 2018, nos termos do art. 40 da Constituição Federal e art. 69 da Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF).

O trabalho utilizou a CF/1988, além de legislações federais e estaduais relativas à previdência social, os Demonstrativos de Resultados de Avaliação Atuarial (DRAA), bem como as avaliações atuariais completas, incluindo nesses últimos seus relatórios estatísticos, as bases de dados encaminhadas ao atuário, os demonstrativos contábeis constantes nas Prestações de Contas Anuais do Governo do Estado e do IPAJM, os demonstrativos fiscais da LRF e outras informações necessárias para a execução dos procedimentos.

Cabe ressaltar que o Ministério da Fazenda editou no final de 2018 (19/11/2018) a Portaria 464/2019 em que revogou expressamente a Portaria MPS 403/2008 e estabeleceu novas regras aplicáveis às avaliações atuariais dos regimes próprios de previdência social e novos parâmetros para a definição do plano de custeio e o equacionamento do déficit atuarial. Como praticamente todo o exercício de 2018 esteve respaldado na Portaria MPS 403/2008 e conseqüentemente foi a que balizou a análise técnica do estudo atuarial de 2018, ela foi, também, a considerada na análise.

Registra-se, a seguir, os principais pontos da análise<sup>94</sup>. A subseção 3.1 aborda a importância do equilíbrio financeiro e atuarial. Em seguida, analisa-se o equilíbrio

---

<sup>94</sup> Nos Relatórios das Contas do Governador do exercício de 2016 (Processo TC 3139/2017) e do exercício de 2017 (Processo TC 4021/2018), a seção da Previdência do Estado contém diversas informações para a contextualização e o conhecimento sobre o tema da previdência pública no Brasil e no Espírito Santo: fotografia da política previdenciária do Estado do Espírito Santo, demonstrando os



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

financeiro, de curto prazo (subseção 3.2) e a avaliação do equilíbrio atuarial, de longo prazo (subseção 3.3), abordando aspectos como a contabilização das provisões matemáticas previdenciárias, evolução dos resultados atuariais, das reservas de recursos e dos aportes financeiros para cobertura das insuficiências financeiras. A subseção 3.4 apresenta aspectos da Previdência Complementar no Estado e a subseção 3.5 inaugura o Indicador de Situação Previdenciária (ISP) como ferramenta de acompanhamento da sustentabilidade do Regime Próprio de Previdência. As considerações finais são feitas na subseção 3.6.

### 3.1 A IMPORTÂNCIA DO PRINCÍPIO DO EQUILÍBRIO FINANCEIRO E ATUARIAL

O equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS é assegurado pelo art. 40 da CF/1988 e deve ser estabelecido como política pública dos entes da federação, conduzido pelos seguintes atributos norteadores: transparência, participação, planejamento, capacitação e controle<sup>95</sup>.

Dessa forma, os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) deverão observar todas as regras previstas nas normas gerais de previdência, ter caráter contributivo, por meio de contribuição dos segurados, ativos e inativos, da contribuição patronal do ente da Federação e outros aportes, e também serão organizados com base em normas de contabilidade e atuária que preservem seu equilíbrio financeiro e atuarial<sup>96</sup>, objetivando assegurar a proteção dos seus segurados em longo prazo.

---

regimes a que os servidores públicos estaduais estão vinculados, seguida de aspectos conceituais relacionados à temática previdência; e análise da legislação previdenciária pretérita que privilegiou o plano de benefícios sem a contrapartida de um plano de custeio para arcar com esses benefícios. Disponível em: <[https://www.tce.es.gov.br/wp-content/uploads/2018/02/4\\_rel%C3%B3rio-t%C3%A9cnico-2.pdf](https://www.tce.es.gov.br/wp-content/uploads/2018/02/4_rel%C3%B3rio-t%C3%A9cnico-2.pdf)> (Contas 2016, seção 4) e <<https://www.tce.es.gov.br/wp-content/uploads/formidable/145/RelatorioTecnico116-2018-8-1-2.pdf>> (Contas 2017, seção 5).

<sup>95</sup> USP: Desafios e Tendências da Normatização Contábil. Artigo Passivo Atuarial dos Regimes Próprios de Previdência Social: Um Estudo Exploratório nos Governos Subnacionais.

<sup>96</sup> Lei Federal 9.717/1998.

Art. 1º. Nos termos da Portaria MPS 403/2008, o equilíbrio financeiro representa “garantia de equivalência entre as receitas auferidas e as obrigações do RPPS em cada exercício financeiro”, e o equilíbrio atuarial é a “garantia de equivalência, a valor presente, entre o fluxo das receitas estimadas e das obrigações projetadas, apuradas atuarialmente, a longo prazo”.



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

Com o advento da LRF, o equilíbrio financeiro e atuarial dos regimes próprios de previdência de servidores públicos foi incluído como parâmetro de avaliação da gestão fiscal responsável<sup>97</sup>.

Dessa forma, a concretização do equilíbrio financeiro e atuarial dos regimes de previdência dos servidores públicos somente será possível se houver o seu reconhecimento como Política Pública de Estado, inserida pelo poder público em seus ciclos de decisão, planejamento, execução e controle.

Visto que a manutenção do desequilíbrio atuarial dos RPPS irá resultar em desajuste nas contas públicas, pelo crescimento contínuo das despesas com pessoal, e que quase todos os regimes de previdência do setor público têm requerido grandes aportes de recursos para o seu financiamento, os entes deveriam empreender reformas com o objetivo de alcançar a sua Sustentabilidade Fiscal<sup>98</sup>.

Se mantida a postura atual dos entes federativos, que não tratam com a devida importância o equilíbrio financeiro e atuarial de seus RPPS e resistem à adoção de medidas para contenção e redução do déficit atuarial, essa situação irá se agravar no futuro, com prejuízo para sua própria capacidade administrativa.

A consolidação de atuação do RPPS requer a conscientização dos administradores públicos sobre a relevância do princípio do equilíbrio financeiro e atuarial, a crescente capacitação de seus gestores e o aperfeiçoamento dos instrumentos de controle, a serem exercidos conjuntamente pelos órgãos fiscalizadores e pela sociedade.

---

<sup>97</sup> Por intermédio de seu artigo 69, a Lei de Responsabilidade Fiscal dispõe que “o ente da Federação que manter ou vier a instituir regime próprio de previdência social para seus servidores conferir-lhe-á caráter contributivo e o organizará com base em normas de contabilidade e atuária que preservem seu equilíbrio financeiro e atuarial”.

<sup>98</sup> O Equilíbrio Financeiro e Atuarial dos RPPS: De princípio Constitucional a Política Pública de Estado, Coleção Previdência Social, Volume 34, Secretaria de Políticas de Previdência Social, Naron Gutierrez Nogueira.



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

## 3.2 EQUILÍBRIO FINANCEIRO: AVALIAÇÃO DE CURTO PRAZO

A seguir são apresentadas várias estatísticas da situação do equilíbrio financeiro da Previdência no Estado.

### 3.2.1 Receitas previdenciárias

O Gráfico 3.1 a seguir demonstra o comportamento das receitas previdenciárias<sup>99</sup> relativas aos Fundos Financeiro e Previdenciário desde 2013.

---

<sup>99</sup> Somatório das receitas correntes e de capital, menos o valor das deduções. Nos termos do artigo 40 da Lei Complementar Estadual 282/2004, o RPPS será custeado mediante os seguintes recursos:  
Art. 40. [...]

- I - contribuição mensal compulsória do segurado ativo, no percentual de 11% (onze por cento), deduzida em folha de pagamento, incidente sobre a totalidade da base de contribuição;
- II - contribuição mensal compulsória dos aposentados e pensionistas, no percentual de 11% (onze por cento), deduzida em folha de pagamento de benefícios, incidente sobre o valor da parcela dos proventos ou da pensão que supere o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social;
- III - contribuição mensal compulsória do Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e demais órgãos mencionados no artigo 4º, no percentual de 22% (vinte e dois por cento), incidente sobre a totalidade da base de contribuição do respectivo segurado ativo, de que trata o inciso I deste artigo
- IV - dotações orçamentárias que forem consignadas;
- V - saldos de contas bancárias;
- VI - rendimentos das aplicações financeiras e dividendos de ações;
- VII - rendimentos mobiliário e imobiliário de qualquer natureza;
- VIII - receitas decorrentes de compensação financeira com outros regimes de previdência;
- IX - doações, subvenções, legados e bens ou direito de qualquer natureza;
- X - outros ativos financeiros de qualquer natureza.

§ 1º Além das contribuições previstas neste artigo ficam o Poder Executivo e demais Poderes e órgãos referidos no artigo 4º desta Lei Complementar, responsáveis pela complementação do valor integral das correspondentes folhas de pagamento dos benefícios previdenciários, sempre que as receitas de contribuições forem insuficientes, dando-se por extintos os débitos existentes, ainda que parcelados, decorrentes de suas contribuições dos exercícios anteriores à data de publicação desta Lei Complementar.



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

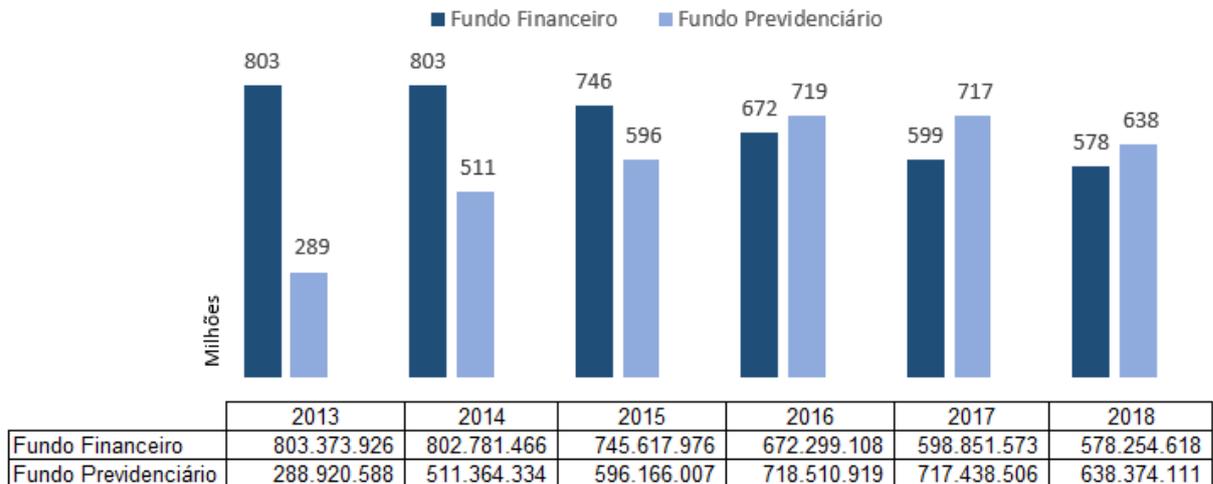


Gráfico 3.1 – Receitas de Contribuições e demais receitas arrecadadas pelo Fundos Financeiro e Previdenciário (valores atualizados pelo IPCA até dez/2018)

Fonte: Anexos IV e V, Demonstrativos de Receitas e Despesas Previdenciárias, RREO, Exercícios 2013 a 2018 e Processos TC 3084/2014, 4962/2015, 2081/2016

Pode-se extrair do Gráfico 3.1 acima que as receitas dos Fundos:

- Em 2018: alcançaram R\$ 578.254.618 (Fundo Financeiro) e R\$ 638.274.111 (Fundo Previdenciário).
- Em comparação com o exercício anterior (2017): tiveram queda real de **3,44%** (para o **Fundo Financeiro**) e queda real de **11,02%** (para o **Fundo Previdenciário**), impactados, principalmente, pela queda da ordem de 24,66% na remuneração dos investimentos (vide subseção 3.2.6 deste relatório).
- No período de 2013 a 2018: tiveram queda **real** de **28,02%** (para o Fundo Financeiro, que, por se tratar de um fundo fechado e em extinção, torna-se natural a diminuição dessas receitas neste mesmo período<sup>100</sup>), e aumento **real** de **120,95%** (para o Fundo Previdenciário).

<sup>100</sup> Os recursos para cobertura de insuficiências financeiras, oriundos do Poder Executivo (aporte do Poder Executivo - classificada como receita intraorçamentária), foram desconsiderados do cálculo de apuração das receitas previdenciárias no exercício de 2017, e também para todos os exercícios utilizados como parâmetro de análise de receitas previdenciárias.



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

### 3.2.2 Despesas previdenciárias

O Gráfico 3.2 a seguir exibe o total de despesas realizadas relativas às aposentadorias, pensões e auxílio-reclusão, relativos ao ES-Previdência<sup>101</sup>.

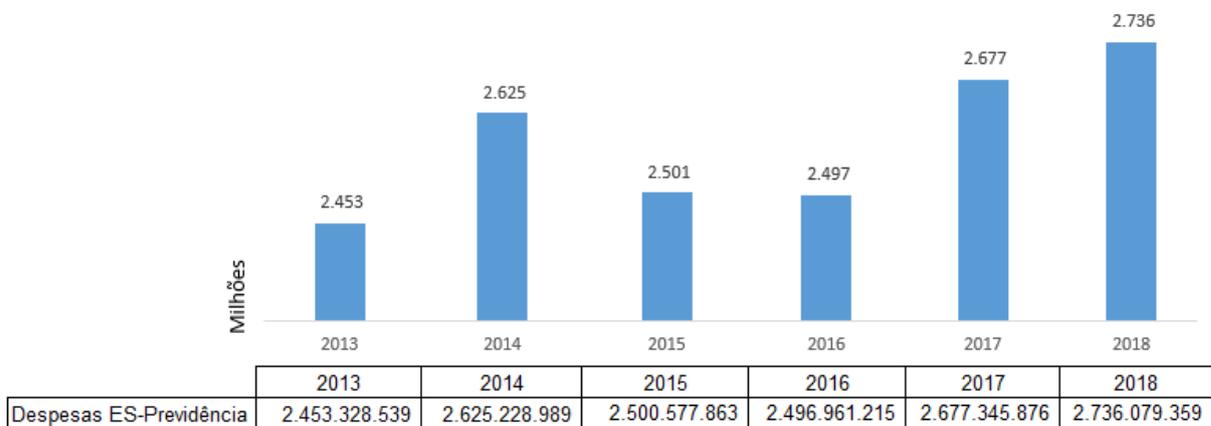


Gráfico 3.2 - Total de despesas realizadas (liquidadas) com benefícios previdenciários<sup>102</sup> do ES-Previdência (valores atualizados pelo IPCA até dez/2018)

Fonte: RREO, Demonstrativo de Receitas e Despesas Previdenciárias dos exercícios de 2013 a 2018, Processos TC 3084/2014, 4962/2015, 2081/2016, exercícios 2013 a 2015. (Função Previdência)

Pode-se extrair do Gráfico 3.2 acima que as despesas (liquidadas) do ES-Previdência:

- Em 2018: alcançaram o montante de R\$ 2.736.079.359.
- Em comparação com o exercício anterior (2017): sofreram um aumento real de 2,19%.
- No período de 2013 a 2018: tiveram um incremento real de 11,52%.

Especificadamente para o **Fundo Financeiro**, o Gráfico 3.3 a seguir exibe os montantes de despesas apurados desde 2013.

<sup>101</sup> O ES-Previdência é a sigla do RPPS no Estado do Espírito Santo e envolve o Fundo Financeiro, o Fundo Previdenciário e a administração do RPPS (exercida pelo IPJAM).

<sup>102</sup> Benefícios previdenciários previstos na LC 282/2004: aposentadoria, pensões e auxílio-reclusão.



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

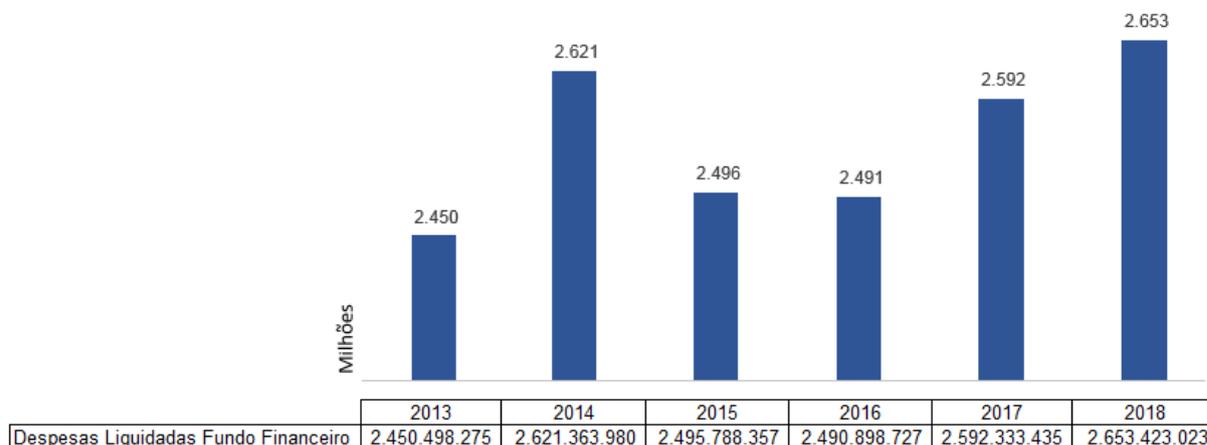


Gráfico 3.3 – Total de Despesas realizadas (liquidadas) – aposentadorias, pensões e auxílio-reclusão, relativas ao Fundo Financeiro (valores atualizados pelo IPCA até dez/2018)

Fonte: RREO, Demonstrativo de Receitas e Despesas Previdenciárias, Processos TC 3084/2014, 4962/2015, 2081/2016, exercícios 2013 a 2015

Pode-se extrair do Gráfico 3.3 acima que as despesas (liquidadas) do Fundo Financeiro:

- Em 2018: alcançaram R\$ 2.653.423.023.
- Em comparação ao exercício anterior (2017): tiveram um aumento real de 2,36%.
- Entre 2013 e 2018: apresentaram um incremento real de 8,28%.

Para o **Fundo Previdenciário**, as despesas são demonstradas no Gráfico 3.4 a seguir.



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

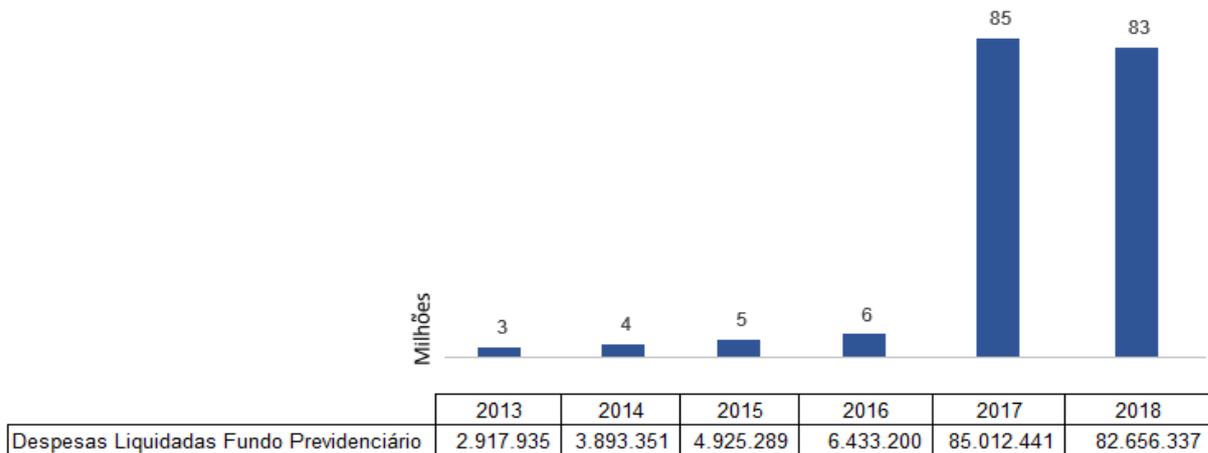


Gráfico 3.4 – Total de Despesas realizadas (liquidadas) – aposentadorias, pensões e auxílio-reclusão relativas ao Fundo Previdenciário (valores atualizados pelo IPCA até dez/2018)

Fonte: RREO, Demonstrativo de Receitas e Despesas Previdenciárias entre os anos de 2013 e 2018, Processos TC 3084/2014, 4962/2015, 2081/2016, exercícios 2013 a 2015

Pode-se extrair do Gráfico 3.4 acima que as despesas (liquidadas) do Fundo Previdenciário:

- Em 2018: alcançaram R\$ 82.656.337, impactadas, principalmente, pela transferência de cerca de 1.324<sup>103</sup> segurados advindos do Fundo Financeiro, ocorrido em 2017.
- Em comparação ao exercício anterior (2017): apresentaram queda real de 2,77%.
- Entre 2013 e 2018: demonstraram uma **elevação real** de 2.732,70%.

O Gráfico 3.5 a seguir demonstra a evolução das **despesas administrativas**<sup>104</sup> a partir de 2013.

<sup>103</sup> Relatórios mensais de resumo sintético de folha de pagamento por unidade orçamentária – Grupo 15711 (alteração do FF para o FP).

<sup>104</sup> As despesas administrativas se referem aos gastos com a administração da entidade responsável, exclusivamente, pela gestão do RPPS, observados os limites de gastos estabelecidos em parâmetros gerais (Lei Complementar Estadual 282, de 22 de abril de 2004). Inclui despesas com a manutenção da entidade e investimentos para melhoria de sua infraestrutura.

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



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

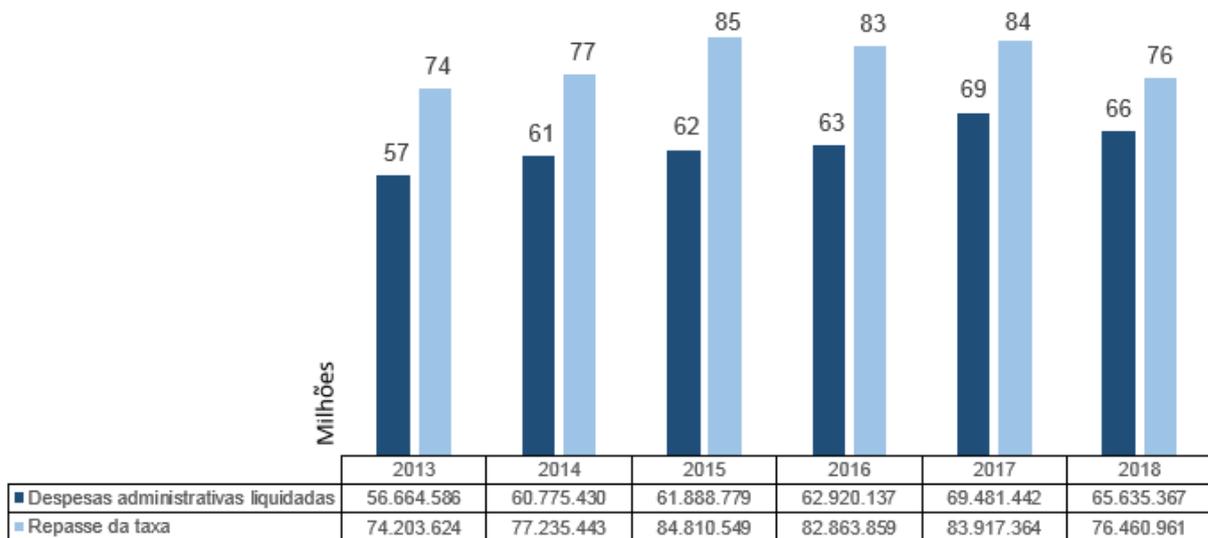


Gráfico 3.5 – Total de Despesas Administrativas realizadas (liquidadas). (Valores atualizados pelo IPCA até dez/2018)

Fonte: Processos TC 3084/2014, 4962/2015, 2081/2016, exercícios 2013 a 2015, CidadES (exercício 2018), Siafem, Sigefes

Pode-se extrair do Gráfico 3.5 acima que as despesas administrativas (liquidadas):

- Em 2018: alcançaram o valor de R\$ 65.635.367.
- Em comparação ao exercício anterior (2017): apresentaram um **decréscimo real** de 5,54%.
- Entre 2013 e 2018: tiveram um **crescimento real** de 15,83%.

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



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

### 3.2.3 Cobertura de insuficiências financeiras

O Gráfico 3.6 a seguir exhibe a análise comparativa dos aportes para cobertura das insuficiências financeiras<sup>105</sup>, referente ao Fundo Financeiro, entre os exercícios de 2013 a 2018, considerando a soma dos aportes financeiros relativos **a todos os Poderes do Estado**.

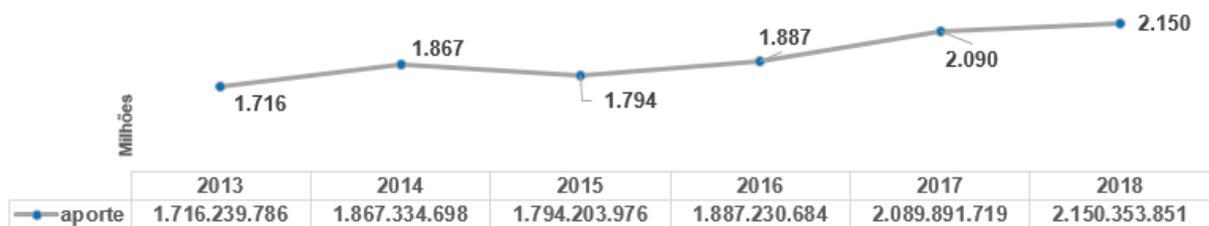


Gráfico 3.6 – Evolução da Complementação de Insuficiências Financeiras – Estado (consolidado) (valores atualizados pelo IPCA até dez/2018)

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

Do Gráfico 3.6 acima, depreende-se que a complementação de recursos, em vista da insuficiência financeira, encontra-se em evidente **ascendência**: aumento real de **25,29%** entre 2013 e 2018, e de **2,89%** em relação ao exercício anterior (2017).

<sup>105</sup> O Governo do Estado optou pela segregação de massa para equacionamento do déficit atuarial do IPAJM, separando os servidores admitidos até 26/04/2004 no Fundo Financeiro, e os admitidos após essa data no Fundo Previdenciário. Dessa forma, os Poderes e órgãos do Estado ficaram responsáveis pelo pagamento dos benefícios que não estão cobertos pela capitalização (Fundo Financeiro), diante da necessidade de cobertura financeira das folhas de pagamento dos benefícios previdenciários. Assim, mensalmente são apuradas as diferenças a menor entre as receitas de contribuições e o valor integral das correspondentes folhas de pagamento dos benefícios dos segurados vinculados ao Fundo Financeiro, e essa complementação é coberta pelos Poderes do Estado. Nos da Lei Complementar Estadual 282/2004:

Art. 40. O Regime Próprio de Previdência de que trata esta Lei Complementar, será custeado mediante os seguintes recursos:

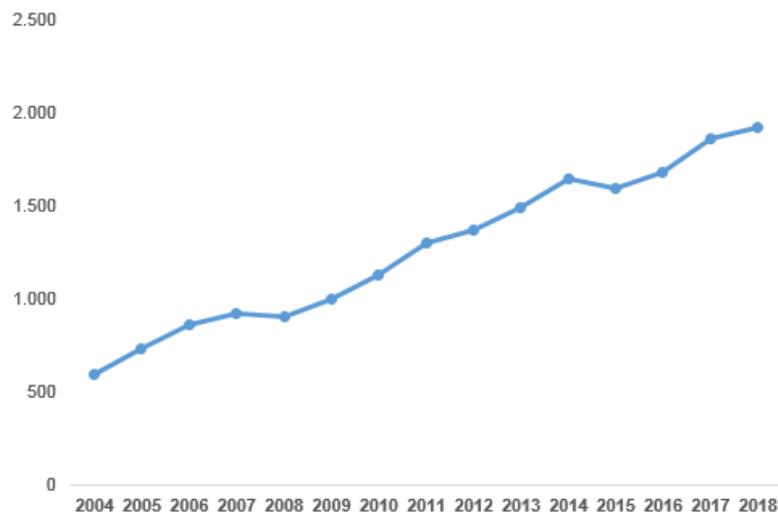
[...]

§ 1º Além das contribuições previstas neste artigo ficam o Poder Executivo e demais Poderes e órgãos referidos no artigo 4º desta Lei Complementar, responsáveis pela complementação do valor integral das correspondentes folhas de pagamento dos benefícios previdenciários, sempre que as receitas de contribuições forem insuficientes, dando-se por extintos os débitos existentes, ainda que parcelados, decorrentes de suas contribuições dos exercícios anteriores à data de publicação desta Lei Complementar.



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

A evolução dos aportes do Poder Executivo pode ser vista no Gráfico 3.7 a seguir, em elevada ascensão, representando aproximadamente 90% do total da cobertura das insuficiências em relação ao total do aporte do Estado em 2018.



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

Gráfico 3.7 - Evolução da Complementação de Insuficiências Financeiras do Poder Executivo (valores atualizados pelo IPCA até dez/2018) – em reais

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

A evolução dos aportes dos demais Poderes pode ser vista no Gráfico 3.8 a seguir, no qual se observa que: o Tribunal de Justiça possui o maior aporte (6,34%), seguido pelo Ministério Público (1,82%), Tribunal de Contas (1,15%) e Assembleia Legislativa (1,11%). Destaca-se o comportamento dos aportes efetuados pelo TJES: entre 2009 e 2017, houve incremento desses aportes, que no início de 2009 girava em torno de 40 milhões de reais e chega a alcançar em 2017 a cifra de 146 milhões de reais, um crescimento de aproximadamente 265%; contudo, em 2018 fechou com um decréscimo de 10 milhões de reais ou 6,75% menor que 2017.



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

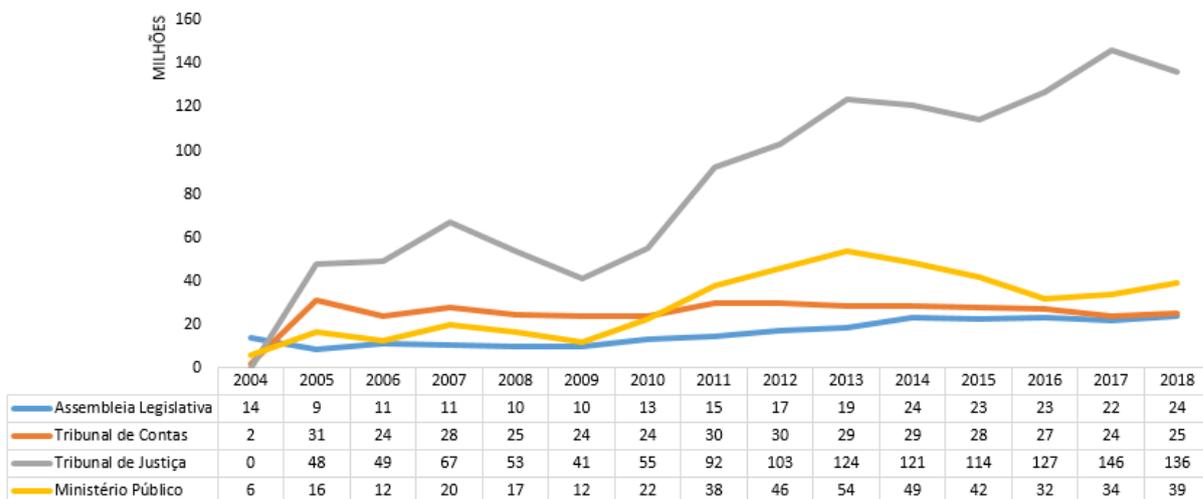


Gráfico 3.8 - Evolução da Complementação de Insuficiências Financeiras dos Poderes Legislativo, Judiciário, Tribunal de Contas e Ministério Público (valores atualizados pelo IPCA até dez/2018) – em milhões de reais

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

A Tabela 3.1 a seguir apresenta o aporte *per capita* mediante a relação entre o valor do aporte para cobertura da insuficiência financeira em 2018 por Poder e a quantidade de servidores inativos do Fundo Financeiro do respectivo Poder.

Tabela 3.1 - Aporte financeiro per capita em 2018

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

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

Observa-se na Tabela 3.1 acima que, apesar do Poder Executivo representar o maior volume de aporte do Fundo Financeiro (89,57%), e ainda a maior quantidade de servidores inativos desse Fundo (95,43%), ele representa o menor aporte por inativo do Fundo Financeiro (7,77%). O maior aporte *per capita* é do Ministério Público



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

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

O Gráfico 3.9 a seguir apresenta a evolução dos aportes financeiros e da RCL do Estado, no período de 2005 a 2018. Enquanto os aportes têm aumentado ano a ano (com exceção de uma pequena queda em 2015), a RCL apresentou comportamento cíclico em decorrência da situação econômica no país e no Estado.

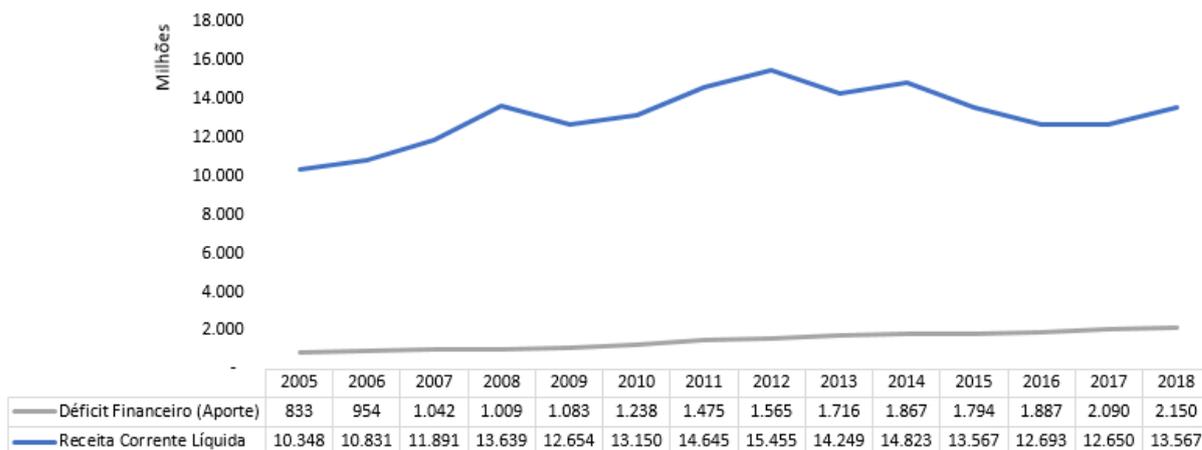


Gráfico 3.9 – Evolução da Complementação de Insuficiências Financeiras *versus* a RCL do Estado (valores atualizados pelo IPCA até dez/2018) – em milhões de reais

Fonte: Siafem (2005 a 2013) e Sigefes (2014 e 2015). Processos TC-1888/2013, TC-707/2014. Valores históricos; RREO relativos aos anos de 2014 a 2018; Relatório de Aportes ao Fundo Financeiro fornecido pelo IPAJM

O Gráfico 3.10 a seguir apresenta a evolução, em percentual, da Complementação de Insuficiências Financeiras (aporte) *versus* a RCL, ao longo dos anos.



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

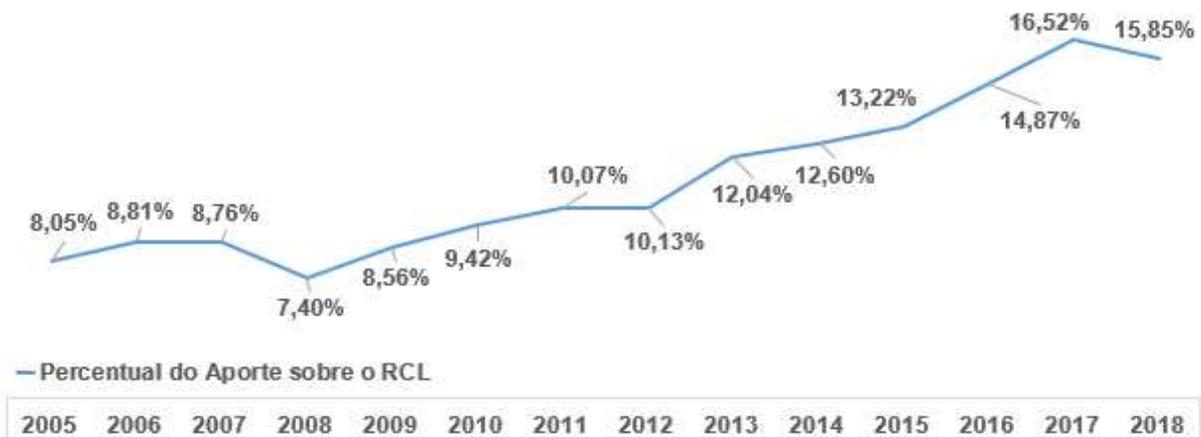


Gráfico 3.10 – Evolução da Complementação de Insuficiências Financeiras versus a RCL do Estado em percentual

Fonte: Siafem, Sigefes, RREO, Relatórios do IPJAM

Elaborado por: SecexPrevidência do TCEES

Nota-se no Gráfico 3.10 acima que desde o exercício de 2008 os aportes vêm assumindo maior importância na comparação com a RCL, passando de 7,40% para 15,85%<sup>106</sup> em 2018. Assim, as coberturas das insuficiências mais que dobraram relativamente ao seu peso na comparação com a RCL num período de apenas dez anos.

Contudo, é importante ressaltar que a RCL do Estado no ano de 2018, ainda que tenha crescido entre 2017 e 2018, voltou aos patamares do exercício de 2015 devido ao cenário de crise econômica instaurada nos últimos anos.

A tendência natural é o aumento gradativo do valor dos aportes da cobertura das insuficiências do Fundo Financeiro até o seu pico, que deve ocorrer no início da década de 2030, conforme últimas avaliações atuariais. Esse aumento do valor dos aportes poderá pressionar ainda mais a RCL dependendo do cenário econômico à época, acarretando no aumento percentual dessa relação. A tendência é que com a recuperação da atividade econômica, esse percentual passe por uma retração no médio e longo prazos, contudo, faz-se necessário o acompanhamento permanente da evolução das despesas do Fundo Financeiro.

<sup>106</sup> Aporte Financeiro efetuado de R\$ 2.150.353.851 e Receita Corrente Líquida em 2018 de R\$ 13.567.368.617.



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

### 3.2.4 Resultados previdenciários

O Gráfico 3.11 a seguir exibe a apuração do resultado previdenciário (receitas próprias menos despesas) no período de 2013 a 2018, relativo ao ES-Previdência, evidenciando a evolução do déficit financeiro do RPPS Estadual no período.

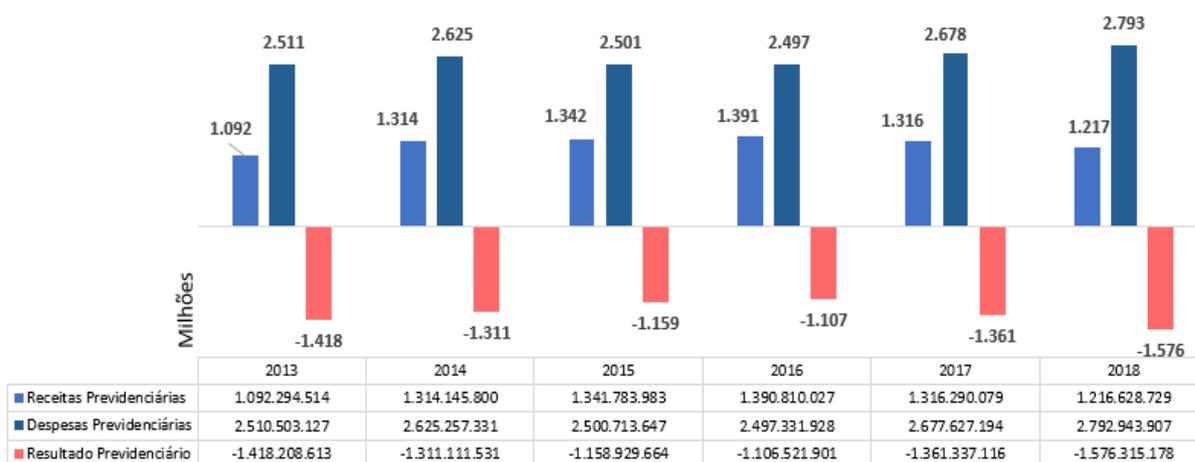


Gráfico 3.11 – Resultado Previdenciário Consolidado – ES-Previdência (valores atualizados pelo IPCA até dez/2018)

Fonte: RREO, 6º bim, Anexos Previdência, 2013 a 2018 e Processos TC 3084/2014, 4962/2015, 2081/2016, exercícios 2013 a 2015

Pode-se extrair do Gráfico 3.11 acima que o ES-Previdência:

- Em 2018: teve um déficit financeiro de R\$ 1.576.315.178.
- Em comparação a 2017: as receitas previdenciárias apresentam uma queda real de 7,57% e as despesas previdenciárias aumentaram 4,31%.
- Entre 2013 e 2018: as receitas previdenciárias cresceram 11,38% (aumento real) e as despesas previdenciárias, 11,25%. O resultado previdenciário foi negativo (déficit financeiro) pela consolidação dos montantes financeiros relativos aos Fundos Financeiro e Previdenciário, apresentando aumento real de 11,15% no período.



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

O Gráfico 3.12 a seguir exibe a apuração do resultado previdenciário no período de 2013 a 2018 somente em relação ao Fundo Financeiro, evidenciando a evolução do déficit financeiro no período.

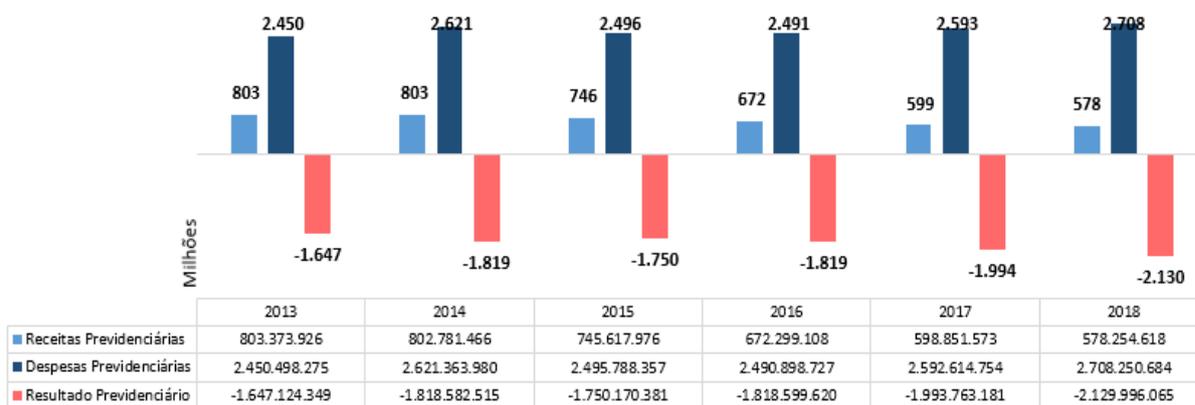


Gráfico 3.12 - Resultado Previdenciário - Fundo Financeiro (valores atualizados até dez/2018)  
Fonte: RREO, 6º bimestre, Anexos Previdência, 2013 a 2018 e Processos TC 3084/2014, 4962/2015, 2081/16, exercícios 2013 a 2015

Pode-se extrair do Gráfico 3.12 acima que o Fundo Financeiro, entre 2013 e 2018:

- Apresentou queda real das receitas (-28,02%).
- Teve aumento real de despesas (10,52%).
- Sempre apurou resultado previdenciário deficitário<sup>107</sup> (aumento real de 29,32%).

O Gráfico 3.13 a seguir exibe a apuração do resultado previdenciário (receitas próprias menos despesas) no período de 2013 a 2018 somente em relação ao **Fundo Previdenciário**, evidenciando a evolução do superávit financeiro no período.

<sup>107</sup> Registra-se que o Fundo Financeiro é um fundo fechado e em extinção, com a expectativa de que o seu déficit financeiro evolua gradativamente até o momento em que atingir o seu ápice em meados da década de 2030, conforme as últimas avaliações atuariais. Após, esse déficit irá diminuir progressivamente até a sua completa extinção.



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

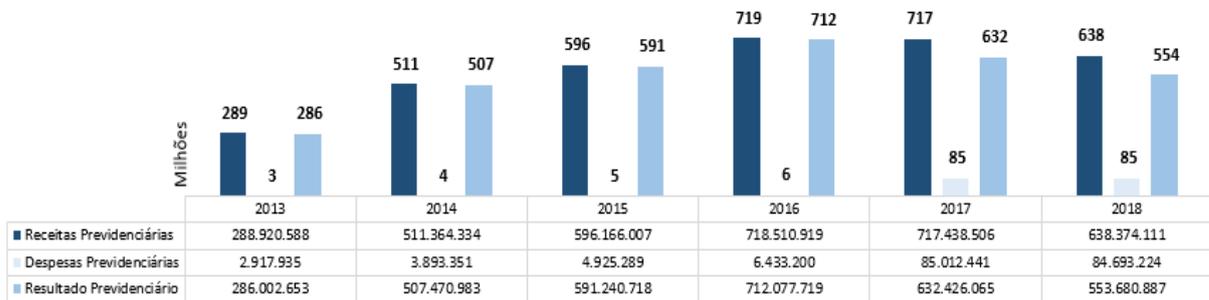


Gráfico 3.13 - Resultado Previdenciário – Fundo Previdenciário (valores atualizados até dez/2018)  
Fonte: Anexo 4 e 5, Demonstrativo de Receitas e Despesas Previdenciárias, RREO, exercícios 2013-2018 e Processos TC 3084/2014, 4962/2015, 2081/2016, exercícios 2013 a 2015

Pode-se extrair do Gráfico 3.13 acima que o Fundo Previdenciário, entre 2013 e 2018:

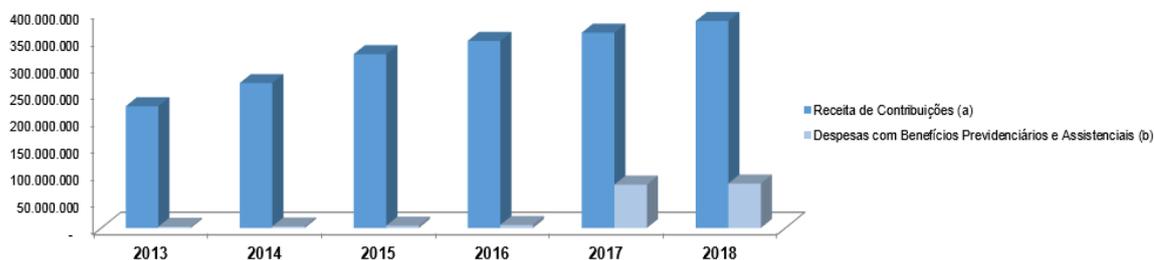
- Apresentou aumento real das receitas (120,95%).
- Teve aumento real de despesas (2.802,51%).
- Sempre apurou resultado previdenciário superavitário (aumento real de 93,59%). Contudo, O aumento da despesa previdenciária e a consequente redução do resultado a partir de 2017 foram acarretados pela **transferência de segurados do Fundo Financeiro (compra de vidas)**<sup>108</sup> para o Fundo Previdenciário, ocorridos em 2017.

Nesse cenário, uma importante análise é a comparação da receita de contribuições com as despesas com pagamento de benefícios previdenciários e assistenciais. Esse índice revela a suficiência ou a insuficiência daquela que deveria ser a principal fonte de recursos do RPPS para quitar a folha dos inativos e pensionistas e ainda para realizar os investimentos com a “sobra” dessa equação. O Gráfico 3.14 a seguir expõe essa relação para o Fundo Previdenciário.

<sup>108</sup> Autorizada pela Lei Complementar Estadual 836/2016.



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018



Item	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Receita de Contribuições (a)	226.180.073	269.157.074	322.774.043	347.535.213	362.624.447	384.454.429
Despesas com Benefícios Previdenciários e Assistenciais (b)	2.489.357	3.098.925	4.338.733	5.610.299	80.586.790	82.656.337
Relação (a/b)	90,86	86,85	74,39	61,95	4,50	4,65

Gráfico 3.14 - Relação entre receitas de contribuições e despesas com benefícios previdenciários e assistenciais do Fundo Previdenciário

Fonte: Balancetes contábeis de verificação anuais

Pode-se extrair do Gráfico 3.14 acima que a relação “receita de contribuição/despesas com benefícios previdenciários e assistenciais” do Fundo Previdenciário, entre 2013 e 2018:

- Mostra uma situação confortável, pois o Fundo Previdenciário conseguiria quitar toda a sua folha e ainda investir parte considerável dos recursos para a sustentabilidade futura do Instituto.
- Em 2013 estava em 90,86, ou seja, a receita de contribuição era, aproximadamente, 91 vezes superior à despesa com benefícios, e passou para 4,65 em 2018, representando uma queda de 95% na relação. Assim, mantido o ritmo, a receita de contribuições custearia a folha de inativos e pensionistas por quase cinco exercícios.
- A “margem” de segurança diminuiu consideravelmente, mas cabem duas observações. A primeira é que é natural que essa relação diminua com o passar dos anos, como de fato aconteceu. Isso porque o Fundo Previdenciário se trata de um fundo relativamente recente. A maioria dos segurados atualmente são ativos e contribuem para a formação das reservas. Ao passar dos anos, esses segurados ativos passarão para a inatividade e as despesas com benefícios aumentarão. Por isso a importância da adequação entre a política de reposição de servidores efetivos e as premissas atuariais utilizadas pelo ES-Previdência. O segundo aspecto é o impacto da transferência dos segurados do Fundo Financeiro para o Fundo Previdenciário, ocorrida a partir de 2017.



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

A Tabela 3.2 a seguir demonstra comparativamente os valores do Fundo Financeiro e do Fundo Previdenciário, relativos aos principais resultados para 2018.

Tabela 3.2 – Fundo Financeiro x Fundo Previdenciário - 2018

RPPS ESTADUAL		
	Fundo Financeiro	Fundo Previdenciário
Receitas Previdenciárias	578.254.618	638.374.111
Despesas Previdenciárias	2.708.250.684	84.693.224
<b>Resultado Previdenciário</b>	- 2.129.996.065	<b>553.680.887</b>
<b>Aportes de Recursos para o RPPS</b>	<b>2.150.353.851</b>	-
Reserva Orçamentária do RPPS	-	585.488.000
<b>Bens e Direitos do RPPS</b>	-	<b>3.645.672.035</b>
Receitas Intraorçamentárias RPPS	-	-
Despesas Intraorçamentárias RPPS	-	-

Fonte: Anexo 4, RREO 6º bimestre de 2018, BALEXO Planos Financeiro e Previdenciário

Pode-se extrair da Tabela 3.2 acima que em 2018:

- O Fundo Financeiro apurou déficit financeiro na ordem de R\$ 2.129.996.065.
- O Fundo Previdenciário apurou um superávit no valor de R\$ 553.680.887.
- Na consolidação dos fundos, houve um **déficit financeiro** do **ES-PREVIDÊNCIA** no montante de **R\$ 1.576.315.178**.

### 3.2.5 Disponibilidades Financeiras e Investimentos

O Gráfico 3.15 a seguir mostra a evolução das disponibilidades financeiras (Investimentos) dos Fundos Financeiro e Previdenciário.



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

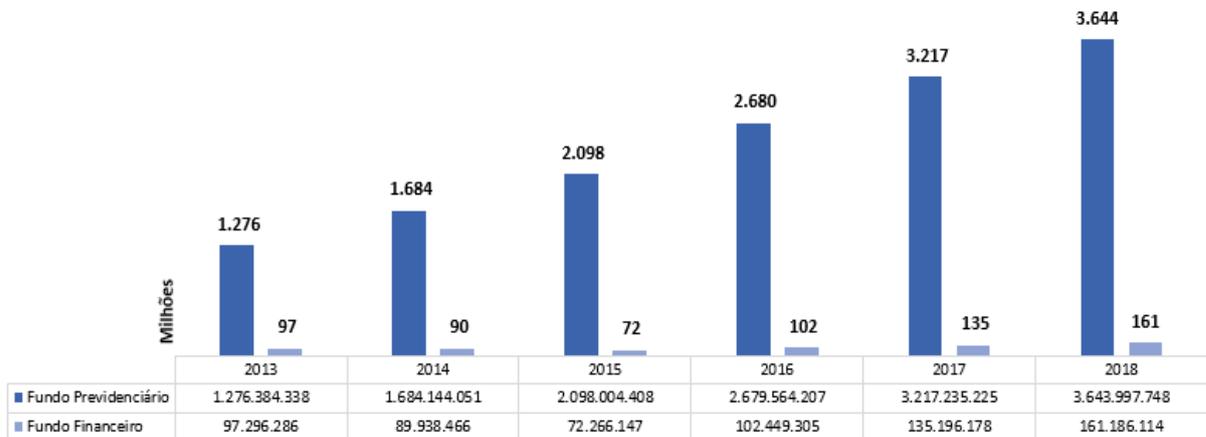


Gráfico 3.151 – Evolução das Disponibilidades Financeiras (Investimentos), segregadas por Fundos (valores atualizados pelo IPCA até dez/2018)  
Fonte: RREO (Anexos da Previdência do 6º Bimestre de 2013 a 2018) e Processos TC 3084/2014, 4962/2015, 2081/16, exercícios 2013 a 2015, Prestação de Contas Anual IPAJM, Siafem/Sigefes

Pode-se extrair do Gráfico 3.15 acima que, em 2018, os saldos das disponibilidades financeiras foram na ordem de R\$ 161.186.114 e R\$ 3.643.997.748, respectivamente, para os Fundos Financeiro e Previdenciário.

O Gráfico 3.16 a seguir exibe a evolução linear dos bens e direitos do **Fundo Financeiro**, segregados por **depósitos em conta corrente, investimentos e outros bens e direitos**.

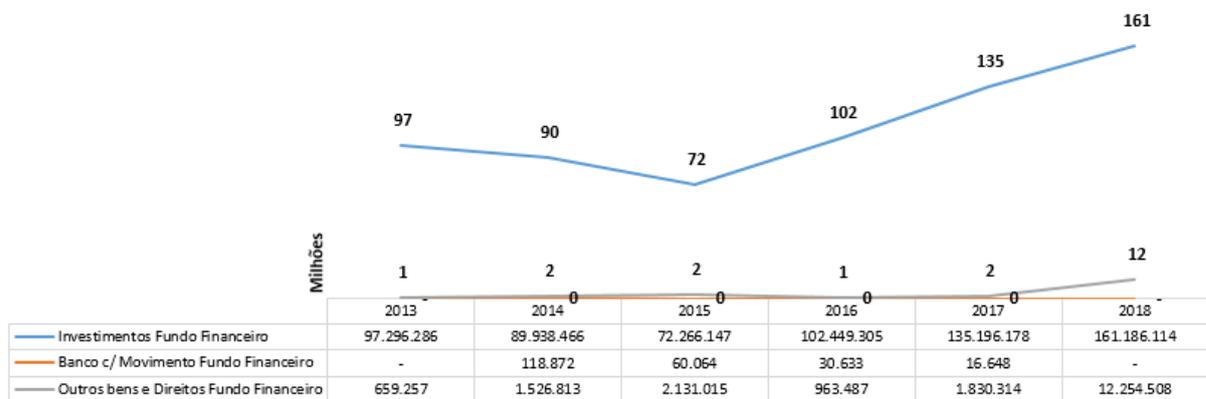


Gráfico 3.16 – Evolução dos Bens e Direitos do Fundo Financeiro (valores atualizados pelo IPCA até dez/2018)  
Fonte: RREO (Anexos da Previdência do 6º Bimestre de 2013 a 2018), Siafem/Sigefes



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

Pode-se extrair do Gráfico 3.16 acima que no Fundo Financeiro em 2018:

- O total de bens e direitos (ativo total) é R\$ 173.440.622 (aumento real de 77,06% em relação a 2013).
- Os valores alocados em investimentos representam o montante de R\$ 161.186.114 (aumento real de 65,67% comparado com 2013).
- Banco conta movimento tem um saldo de R\$ 0,00.
- Outros bens e direitos com montante de R\$ 12.254.508 contra um saldo de R\$ 659.257 em relação a 2013 (aumento real de 1.758,84%).
- A quase totalidade dos recursos (99%) está aplicada em investimentos elegidos pelo gestor previdenciário.

O Gráfico 3.17 a seguir mostra a evolução dos bens e direitos do **Fundo Previdenciário**.

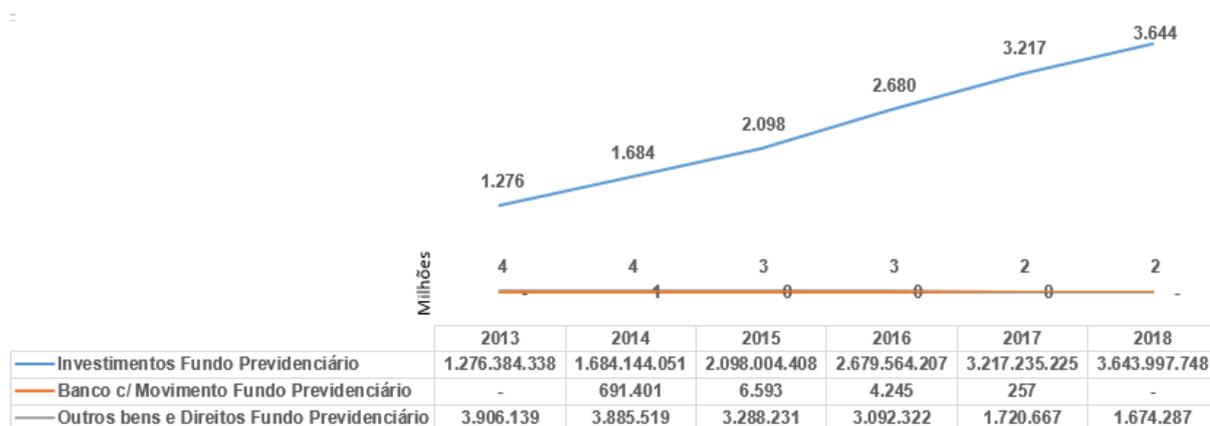


Gráfico 3.17 – Evolução dos Bens e Direitos do Fundo Previdenciário (valores atualizados pelo IPCA até dez/2018)

Fonte: RREO (Anexos da Previdência do 6º Bimestre de 2013 a 2018).

Pode-se extrair do Gráfico 3.17 acima que no Fundo Previdenciário em 2018:

- Os ativos totalizaram R\$ 3.645.672.035. Esse montante refere-se ao total capitalizado das contribuições previdenciárias do servidor e patronal, relativas aos servidores que ingressaram no serviço público estadual após a publicação da LC Estadual 282 em 26/04/2004.
- Em aplicações financeiras foi apurado o montante de R\$ 3.643.997.748



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

(99,95% em relação ao total dos bens e direitos do Fundo Previdenciário e um aumento real de 185,49% em relação a 2013).

- Outros bens e direitos contém R\$ 1.674.287, referentes a créditos e valores a curto prazo, adiantamentos e créditos de dívida ativa não tributária.

Cabe ressaltar as diferenças nas disponibilidades financeiras entre os fundos de previdência analisados, em que se percebe a capitalização do Fundo Previdenciário, com recursos previdenciários na ordem de R\$ 3.643.997.748 em 2018. Desse total, a maior parte, R\$ 3.635.845.480 (99,78%) está registrado no longo prazo.

A Tabela 3.3 a seguir mostra composição das aplicações e investimentos registrados no longo prazo do ES-Previdência.

Tabela 3.3 – Enquadramento das Aplicações (ES-Previdência) X Resolução CMN 3922

Modalidade	Descrição	Posição em 31/12/2018	% Aplicação Atual	Limite Legal em %
Art. 7º, I, a	Títulos do Tesouro Nacional	1.357.702.887	35,53%	100%
Art. 7º, I, b	Cotas de fundo de investimento em títulos do Tesouro Nacional	1.312.569.763	34,35%	100%
Art. 7º, III, a	Cotas de fundo de investimento de renda fixa IMA ou IDkA	28.238.672	0,74%	80%
Art. 7º, IV, a	Cotas de fundo de investimento em renda fixa constituídos sob a forma de condomínio aberto	898.055.128	23,50%	30%
Art. 7º, VII, a	Cotas de classe senior de fundos de investimento em direitos creditórios, constituídos sob a forma de condomínio fechado	44.571.999	1,17%	5%
<b>Subtotal Renda fixa</b>		<b>3.641.138.450</b>	<b>95,29%</b>	
Art 8º, I a	Cotas FI de Ações - Índices c/ no mínimo 50 ações	10.236.080	0,27%	30%
Art 8º, I b	Cotas ETF - Índice de Ações (c/ no mínimo 50)	5.234.809	0,14%	30%
Art. 8º, II a	Cotas de fundos de índices referenciados em ações	140.110.363	3,67%	20%
Art. 8º, IV a	Cotas de fundo de investimento em participações	4.138.534	0,11%	5%
Art. 8º, IV b	Cotas de fundos de investimento imobiliário	20.187.200	0,53%	5%
<b>Subtotal Renda Variável</b>		<b>179.906.986</b>	<b>4,71%</b>	30%
<b>TOTAL</b>		<b>3.821.045.436</b>	<b>100,00%</b>	

Fonte: Demonstrativo de Aplicações e Investimentos de Recursos – DAIR MPS (novembro/dezembro de 2018). Notas Explicativas às demonstrações contábeis consolidadas do IPAJM - exercício de 2018 publicado no Diário Oficial do Estado em 29/03/2019 (DIO-ES)

Da Tabela 3.3 acima extrai-se que:

- Em 31/12/2018, as aplicações e investimentos do IPAJM observaram os limites da Resolução CMN (Conselho Monetário Nacional) 3922/2010, que dispõe sobre as aplicações dos recursos dos RPPS.



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

- Quase a totalidade dos recursos do Fundo Previdenciário estavam aplicados em Renda Fixa (95,29%), sendo a maior parte investido em títulos do tesouro nacional (35,53%) ou em cotas de fundo de investimento em títulos do tesouro nacional (34,35%).
- Já os investimentos em renda variável somaram pouco mais de R\$ 179 milhões (4,71%) e estavam concentrados, em sua maioria, em investimentos em ações e imobiliário.

Importante registrar que o Total exposto na Tabela anterior se refere ao consolidado do ES-Previdência (Fundo Previdenciário + Fundo Financeiro + IPAJM) e que pequenas divergências podem ocorrer entre os demonstrativos financeiros e os registros contábeis.

### 3.2.6 Investimentos do Fundo Previdenciário

O principal ativo do Fundo Previdenciário, responsável por aproximadamente 99,9% do Ativo Total do Fundo, são as contas de investimentos de curto e longo prazos. Esse ativo cresceu cerca de 285% em cinco anos, conforme se observa no Gráfico 3.18 a seguir que mostra a evolução dos investimentos entre 2013 e 2018.

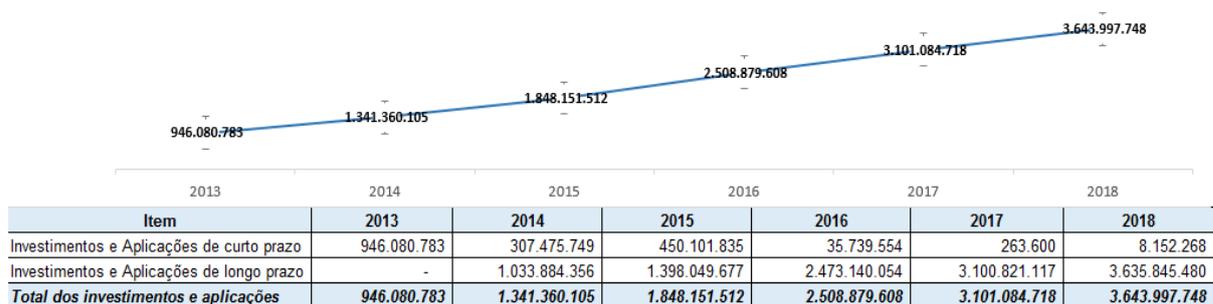


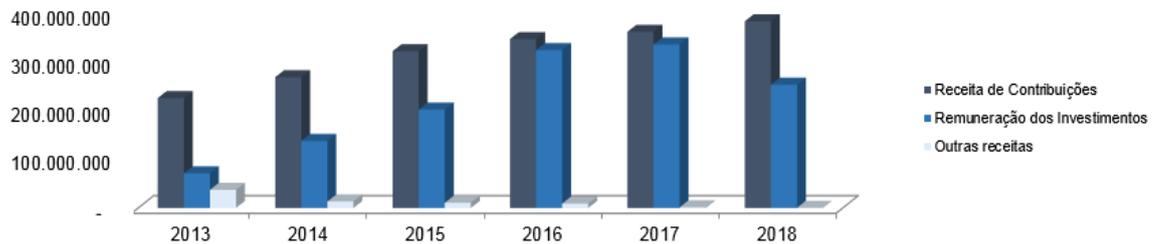
Gráfico 3.18 - Evolução dos Investimentos do Fundo Previdenciário

Fonte: Balancetes contábeis de verificação anuais

As receitas com a remuneração dos investimentos são uma das principais receitas do Fundo Previdenciário, juntamente com as contribuições previdenciárias. A evolução dessas receitas pode ser vista no Gráfico 3.19 a seguir.



### Núcleo de Macroavaliação Governamental Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018



Item	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Receita de Contribuições	226.180.073	269.157.074	322.774.043	347.535.213	362.624.447	384.412.496
Remuneração dos Investimentos	71.268.869	138.051.771	202.349.317	324.821.797	336.715.132	253.679.391
Outras receitas	37.303.162	13.406.977	10.710.435	9.072.382	1.276.701	282.224
<b>Receita Total</b>	<b>334.752.104</b>	<b>420.615.823</b>	<b>535.833.795</b>	<b>681.429.393</b>	<b>700.616.279</b>	<b>638.374.111</b>

Gráfico 3.19 - Evolução das receitas do Fundo Previdenciário  
Fonte: Balancetes contábeis de verificação anuais

Ao se observar a remuneração dos investimentos no período de 2013 a 2017, percebe-se um aumento significativo, impulsionada pela crescente capitalização do Fundo Previdenciário, apesar de um **decréscimo** da ordem de **24,66%**, observado em 2018 em relação a 2017.

Importa-se destacar que, em que pese a iniciativa de diminuir a meta atuarial em 0,25%, passando de 6% para 5,75% + IPCA, o que se viu, com base nos dados trazidos em nota explicativa apresentada pelo IPAJM, foi que, no exercício de 2018, a meta atuarial estipulada, que ficou em **9,71%**, acabou alcançando apenas **7,86%** de remuneração, ficando **1,69%** abaixo do estabelecido. A SecexPrevidência deste TCEES questionou o IPAJM sobre a questão e aponta a necessidade de se adequar essas metas a percentuais a cenários mais realistas.

Sobre o registro da receita com investimentos, como já apontado no relatório da gestão previdenciária das contas do governador do exercício de 2017, vale enfatizar que tanto o MCASP, quanto a Instrução de Procedimento Contábil - IPC 09 (Contabilização dos Ganhos e Perdas do RPPS), quanto o Parecer Consulta TC 5/2015 – Plenário, são equânimes na forma de contabilização das variações dos investimentos. Em suma, os ganhos e perdas devem ser registrados contabilmente em contas patrimoniais aumentativas e diminutivas, enquanto que **orçamentariamente somente devem ser registradas no momento da efetiva realização.**



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

As presentes considerações foram objeto de determinação por parte desta Corte de Contas mediante o **Parecer Prévio 52/2018** (contas do governador de 2017) e se encontram sob monitoramento, com vias de ser implementadas nas contas do exercício de 2019.

### 3.3 EQUILÍBRIO ATUARIAL: AVALIAÇÃO DE LONGO PRAZO

A Tabela 3.4 a seguir mostra a evolução do resultado atuarial<sup>109</sup> dos Fundos Financeiro e Previdenciário e, ainda, do resultado consolidado do ES-Previdência, que totalizou um déficit de R\$ 81,7 bilhões em 2018.

Tabela 3.4 - Evolução do déficit atuarial do ES-Previdência entre 2013 e 2018 - em milhões de reais (valores atualizados pelo IPCA até dez/2018)

Resultado Atuarial	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Varição 2018/2017	Varição 2018/2013
Fundo Financeiro (Déficit)	-32.744	-46.034	-70.762	-68.740	-77.073	-82.899	7,56%	153,18%
Fundo Previdenciário (Superávit)	434	619	998	1.277	955	1.153	20,76%	165,85%
Consolidado (Déficit)	-32.310	-45.415	-69.764	-67.463	-76.118	-81.746	7,39%	153,00%

Fonte: Demonstrativos da Avaliação Atuarial – DRAA de 2013 a 2014, pesquisados no site do Ministério da Previdência em 03/2018, e avaliações atuariais de 2015 a 2019 fornecidas pelo IPAJM. Dados apresentados por data-base

A seguir, é apresentada uma análise da evolução de cada Fundo no tempo a fim de detalhar mais a composição desses resultados.

#### 3.3.1 Resultado atuarial do Fundo Financeiro

Analisando os dados do resultado atuarial do Fundo Financeiro, exibidos na Tabela 3.5 a seguir, pode-se constatar que o déficit atuarial saltou de R\$ 22.647.826.786,28 para mais de R\$ 82.898.567.052,29 entre 2009 e 2018, elevando-se em mais de 266,03% em termos reais no período de 10 anos.

<sup>109</sup> Segundo a Portaria MPS 403/2008, o **equilíbrio atuarial** é a garantia de equivalência, a valor presente, entre o fluxo das receitas estimadas e das obrigações projetadas, apuradas atuarialmente, a longo prazo.



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

Tabela 3.5 - Evolução do déficit atuarial do Fundo Financeiro

Exercício	Resultado Atuarial do Fundo Financeiro (Déficit)	Elevação em %
2009	22.647.826.786,28	-
2010	25.467.350.873,36	12,45%
2011	49.717.902.389,87	95,22%
2012	45.659.526.080,71	-8,16%
2013	34.282.506.003,23	-24,92%
2014	49.069.810.565,55	43,13%
2015	73.412.695.789,73	49,61%
2016	71.314.537.248,61	-2,86%
2017	77.072.710.647,61	8,07%
2018	82.898.567.052,29	7,56%
<b>Varição de 2009/2018</b>	<b>266,03%</b>	

Fonte: DRAA de 2009 a 2014 e Avaliações Atuariais de 2015 a 2019

Os últimos resultados atuariais com os passivos e ativos atuariais, todos do Fundo Financeiro, são expostos no Gráfico 3.20 a seguir.

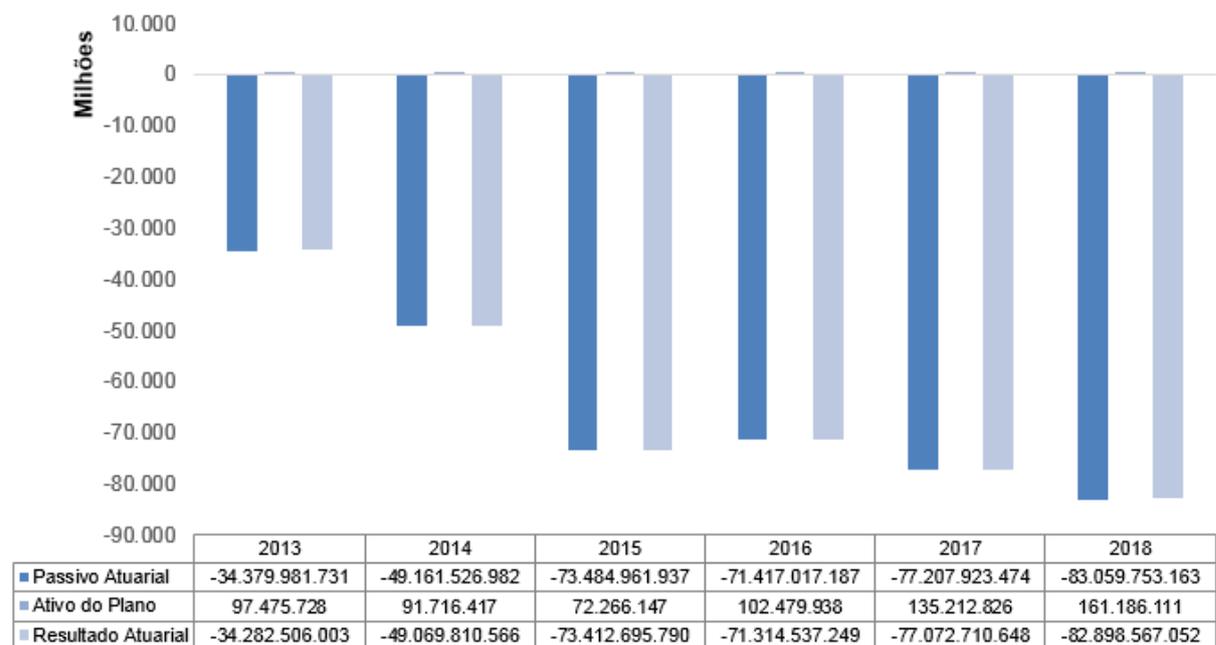


Gráfico 3.20 – Resultado, Ativo e Passivo Atuariais do Fundo Financeiro (valores atualizados pelo IPCA até dez/2018)

Fonte: Demonstrativos da Avaliação Atuarial – DRAA de 2013 a 2014 e avaliações atuariais de 2015 a 2019 fornecidas pelo IPAJM. Dados apresentados por exercício

Nota: Para todos os exercícios acima, os valores das insuficiências financeiras foram somados ao total das provisões, a fim de demonstrar as provisões pelo seu valor total e permitir a comparabilidade da evolução do passivo atuarial pelo seu valor real, na medida em que o Governo do Estado se utiliza da conta denominada “Cobertura de Insuficiência Financeira” para reduzir as provisões matemáticas previdenciárias



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

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

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

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

Sugere-se seja **RECOMENDADO** ao Governo do Estado, por intermédio da Seger, da Secont e do IPAJM, para que, em conjunto com o atuário, aprimorem o estudo de crescimento real das remunerações no Estado, de forma a demonstrar a validade sobre as escolhas das hipóteses financeiras e atuariais mais adequadas à massa de segurados, e que o estudo seja elaborado numa base temporal apropriada (mínimo de dez anos) para uma boa e adequada avaliação atuarial, com a atualização monetária dos salários ao longo dos anos, e que considere as peculiaridades das carreiras do Estado e o peso de cada uma nos resultados atuariais, além de outras informações necessárias de forma a refletir na mensuração do equilíbrio financeiro e



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

atuarial do IPAJM para o próximo exercício (art. 40, *caput*, da Constituição Federal, art. 69 da Lei de Responsabilidade Fiscal, art. 1º, inciso I, da Lei Federal 9.717/98, artigos 57 e 58 da Lei Complementar Estadual 282/2004, Portaria MPS 403/2008 e o Princípio da Competência).

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

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

### 3.3.2 Resultado atuarial do Fundo Previdenciário

O **Fundo Previdenciário** vem apresentando um acréscimo em seu **superávit atuarial**, passando de R\$ 224.862.822 em 2009 para R\$ 1.152.981.677 no exercício de 2018, representando um aumento de 412,75% em um período de 10 anos em termos reais, conforme demonstra a Tabela 3.7 a seguir.



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

Tabela 3.6 - Evolução do superávit atuarial do Fundo Previdenciário (valores atualizados pelo IPCA até dez/2018)

Exercício	Resultado Atuarial do Fundo Previdenciário (Superávit)	Elevação em %
2009	224.862.822	-
2010	264.747.681	18%
2011	461.887.597	74%
2012	728.228.174	58%
2013	433.690.908	-40%
2014	618.923.741	43%
2015	998.173.703	61%
2016	1.276.798.128	28%
2017	954.763.247	-25%
2018	1.152.981.677	21%
<b>Varição de 2018/2009</b>		<b>412,75%</b>

Fonte: DRAA de 2009 a 2014 e Avaliações Atuariais de 2015 a 2019

Os últimos resultados atuariais com os passivos e ativos atuariais do Fundo Previdenciário são demonstrados no Gráfico 3.21 a seguir.

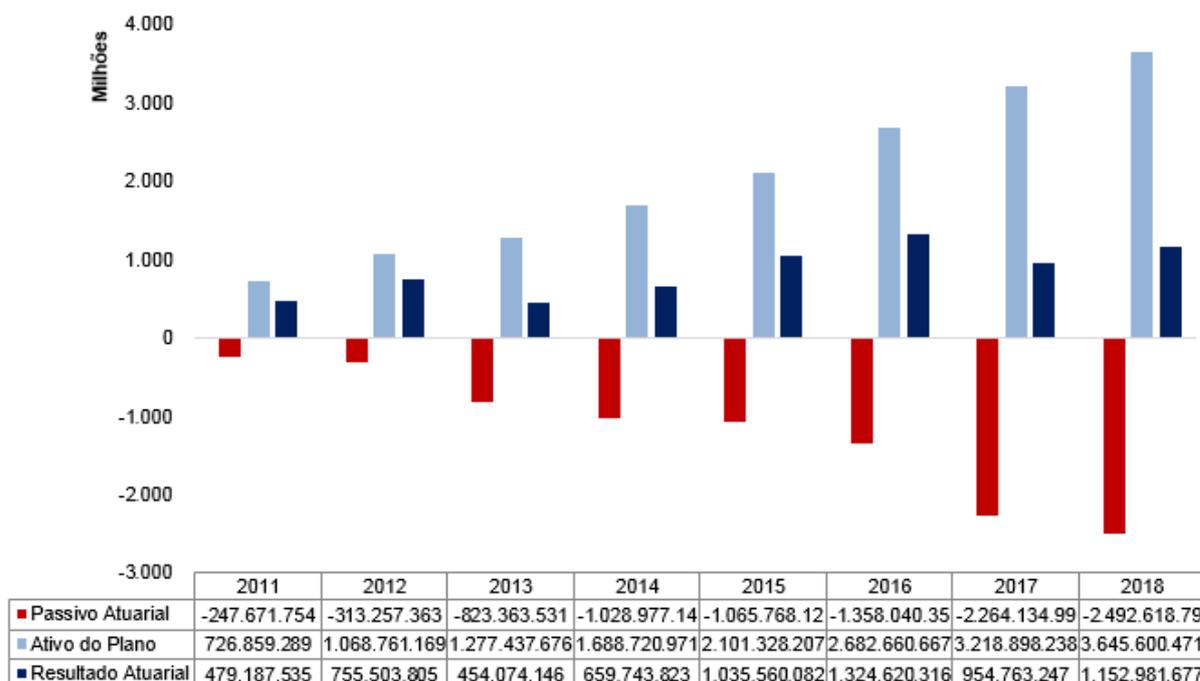


Gráfico 3.21 - Resultado, Ativo e Passivo Atuariais do Fundo Previdenciário

Fonte: Demonstrativos da Avaliação Atuarial – DRAA de 2013 a 2014 e avaliações atuariais de 2015 a 2018 fornecidas pelo IPAJM. Dados apresentados por exercício.



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

### 3.3.3 Projeções atuariais do ES-Previdência

O Gráfico 3.22 a seguir mostra o resultado atuarial do RPPS do Estado do Espírito Santo (que é o **resultado consolidado** dos Fundos Financeiro e Previdenciário) no período de 2009 a 2018.

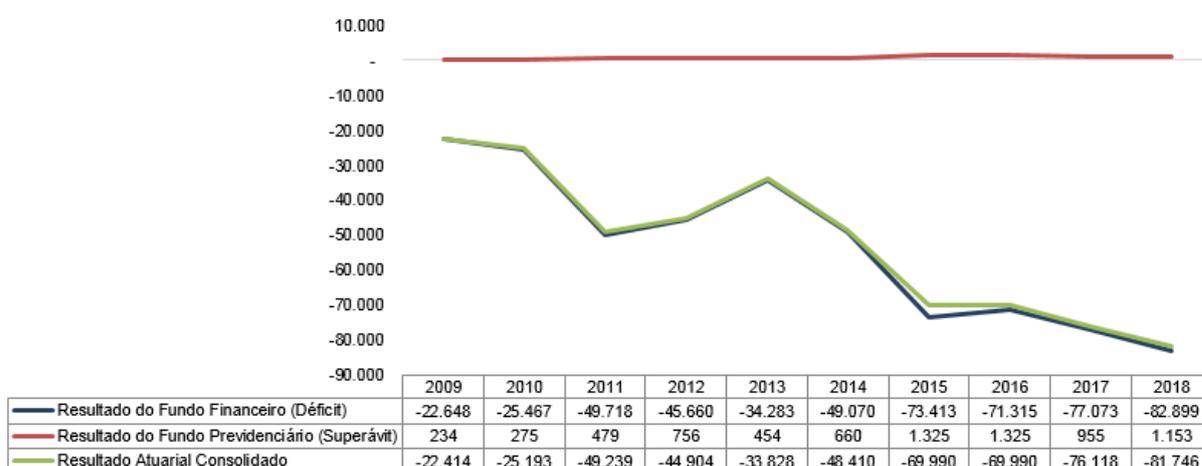


Gráfico 3.22 - Resultado Atuarial do ES-Previdência (em R\$ milhões)

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

Pode-se extrair do Gráfico 3.22 acima que:

- Em 2018: o resultado atuarial do RPPS (consolidado) apresentou um **déficit da ordem de 81,7 bilhões**, uma variação de 265% em relação ao resultado de 2009.
- O resultado atuarial do RPPS (consolidado) praticamente se sobrepõe ao resultado atuarial do Fundo Financeiro no período, o que significa que o resultado do Fundo Financeiro exerce a maior pressão sobre o resultado total do Estado.
- O resultado atuarial do Plano Previdenciário, apesar de positivo e crescente no tempo, ainda não exerce influência sobre o resultado atuarial total.



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

- A tendência é que paulatinamente o Fundo Previdenciário exerça maior impacto no resultado total à medida em que o resultado do Fundo Financeiro tenha seu pico e depois comece a decrescer, por se tratar de um grupo fechado e em extinção (vide Gráfico 3.23 a seguir).

O Gráfico 3.23 a seguir demonstra as projeções anuais dos resultados previdenciários<sup>110</sup> do Fundo Previdenciário, do Fundo Financeiro e do Consolidado.

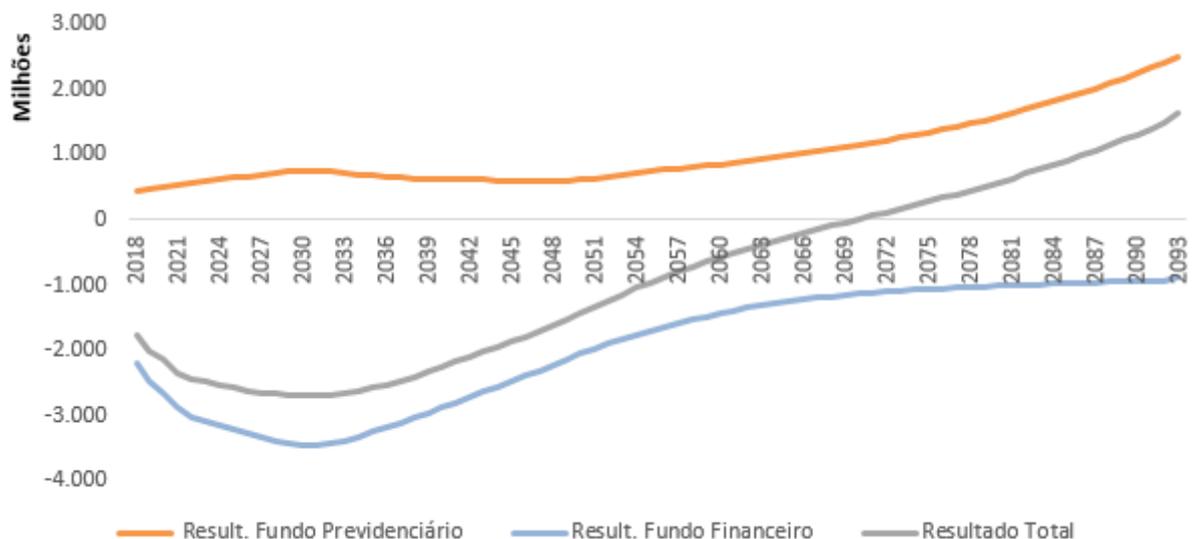


Gráfico 3.23 - Comparação das projeções dos resultados previdenciário, financeiro e consolidado  
Fonte: Anexos III-a e III-b da Avaliação atuarial de 2019 (exercício 2018)

No Gráfico 3.23 acima, percebe-se que a projeção do déficit do Fundo Financeiro exerce forte impacto no resultado consolidado até o início da década de 2030, quando atinge seu pico de necessidade de aporte. A partir daí a necessidade de aporte começará a decrescer e o resultado do Fundo Previdenciário exercerá maior impacto sobre o resultado consolidado.

Em tese, por volta de 2070 o resultado total não será mais deficitário e, ano após ano, influenciado pelo aumento do superávit do Fundo Previdenciário, passará a ser

<sup>110</sup> As projeções dos resultados previdenciários anuais podem ser obtidas nos relatórios de avaliações atuariais e são calculados pelas diferenças entre as receitas previdenciárias e as despesas previdenciárias. Portanto, trata-se de uma projeção financeira (projeção de déficit ou superávit anual de recursos) que irá impactar o resultado atuarial de longo prazo.



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

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

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

### 3.3.4 Provisões matemáticas previdenciárias

A Tabela 3.8 a seguir apresenta os valores das Provisões Matemáticas Previdenciárias<sup>111</sup> registradas no Balanço Atuarial relativo a 2018 e a sua comparação com os exercícios anteriores.

---

<sup>111</sup> Sobre a parte conceitual do tema, ver os relatórios técnicos das contas do governador de 2016 e 2017.



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

Tabela 3.7 – Balanço Atuarial - Plano Financeiro

<b>BALANÇO ATUARIAL PLANO FINANCEIRO</b>							
	2018	2017	2016	2015	2014	2013	
<b>RESERVAS MATEMÁTICAS</b>				<b>73.001.973,77</b>	<b>73.001.973,77</b>	<b>72.249.369,06</b>	
<b>PROVISÕES MATEMÁTICAS PREVIDENCIÁRIAS</b>	-	-	-	<b>73.001.973,77</b>	<b>73.001.973,77</b>	<b>63.249.369,06</b>	
<b>PLANO FINANCEIRO</b>							
<b>Provisões Matemáticas Benefícios Concedidos</b>	-	-	-	<b>63.919.563,22</b>	<b>63.919.563,22</b>	<b>50.751.433,66</b>	
Aposentadorias, pensões e outros benefícios do Plano	58.044.712.338,53	49.784.442.531,52	44.237.615.922,13	38.473.477.128,27	38.473.477.128,27	23.240.850.401,29	
Contribuições do Ente (reduzora)				2.807.684.387,27	2.807.684.387,27	1.450.226.917,66	
Contribuições dos servidores inativos (reduzora)	-1.491.539.208,24	-1.254.419.093,28	- 1.079.425.335,04	- 1.403.842.193,63	- 1.403.842.193,63	- 725.113.458,83	
Contribuições dos pensionistas (reduzora)	-211.150.090,62	-214.077.887,74	- 254.932.550,43	-	-	-	
Compensação previdenciária (reduzora)	-178.369.655,66	-177.263.464,04	-	-	-	-	
Cobertura de Insuficiência Financeira (reduzora)	-56.163.653.384,01	-48.138.682.086,46	- 42.903.258.036,66	- 34.198.030.984,15	- 34.198.030.984,15	- 21.014.758.591,14	
<b>Provisões Matemáticas Benefícios a Conceder</b>	-	-	-	<b>9.082.410,55</b>	<b>9.082.410,55</b>	<b>12.497.935,40</b>	
Aposentadorias, pensões e outros benefícios do Plano	32.830.387.194,58	32.508.390.074,20	31.490.264.572,96	7.710.725.487,30	7.710.725.487,30	7.097.999.728,92	
Contribuições do Ente (reduzora)	-1.767.499.130,81	1.948.895.559,00	- 2.543.969.682,96	- 1.894.934.768,39	- 1.894.934.768,39	- 1.793.293.597,16	
Contribuições dos servidores ativos (reduzora)	-883.749.565,40	974.447.779,50	- 1.365.056.903,05	947.467.384,20	947.467.384,20	896.646.798,58	
Compensação previdenciária (reduzora)	-3.283.038.719,46	3.303.210.960,89	- 3.616.645.797,11	-	-	-	
Cobertura de Insuficiência Financeira (reduzora)	-26.896.099.778,91	26.281.835.774,81	- 23.964.592.189,84	- 4.859.240.924,16	- 4.859.240.924,16	- 4.395.561.397,78	
<b>Plano de Amortização (reduzora)</b>				-	-	-	
Outros créditos (reduzora)				-	-	-	
<b>Reservas a amortizar</b>				-	-	-	
Déficit equacionado				-	-	-	
<b>Provisões Atuariais para Ajuste do Plano</b>				-	-	-	
Ajuste de Resultado Atuarial Superavitário				-	-	-	

Fonte: Relatórios Avaliação Atuarial 2013 a 2018, Balancete de verificação contábil 2013 a 2015 (Siafem/Sigefes), Balanço Patrimonial do Estado publicado no Diário Oficial do Estado em 29 de março de 2019, Nota Explicativa e DRAAs 2013 a 2015



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

As **reservas matemáticas do plano financeiro** foram apresentadas com saldo zero em 2018, diferentemente das provisões registradas no exercício de 2015, devido à evidenciação da conta “*Cobertura de Insuficiência Financeira*” que reduz o passivo e deduz por completo o saldo das contas de provisões de benefícios concedidos e a conceder do plano financeiro.

O somatório dos saldos das contas de “*Cobertura de Insuficiência Financeira*”, tanto para os benefícios concedidos quanto para os benefícios a conceder, reduzem as provisões matemáticas em R\$ 83.059.753.162 no exercício de 2018, contra um saldo negativo de R\$ 74.290.186.568<sup>112</sup> em 2017, representando um aumento de 11,8% entre os exercícios. **Essas contas representam o montante de aportes a valor presente que serão necessários para o Ente liquidar os compromissos do Fundo em extinção.**

Sendo o Fundo Financeiro deficitário, o total dos compromissos com o pagamento de benefícios a conceder e concedidos em 2018 totaliza R\$ 90.875.099.533, contra um saldo de R\$ 82.292.832.606 em 2017, representando um aumento de 10,4% entre os exercícios. Esses compromissos serão cobertos com as contribuições previdenciárias advinda do ente, dos ativos e dos inativos (R\$ 7.815.346.370), do ativo do plano (R\$ 161.186.111) e de *aportes financeiros do Estado* (R\$ 82.898.567.052), conforme demonstra o Gráfico 3.24 a seguir.

---

<sup>112</sup> Valor nominal



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

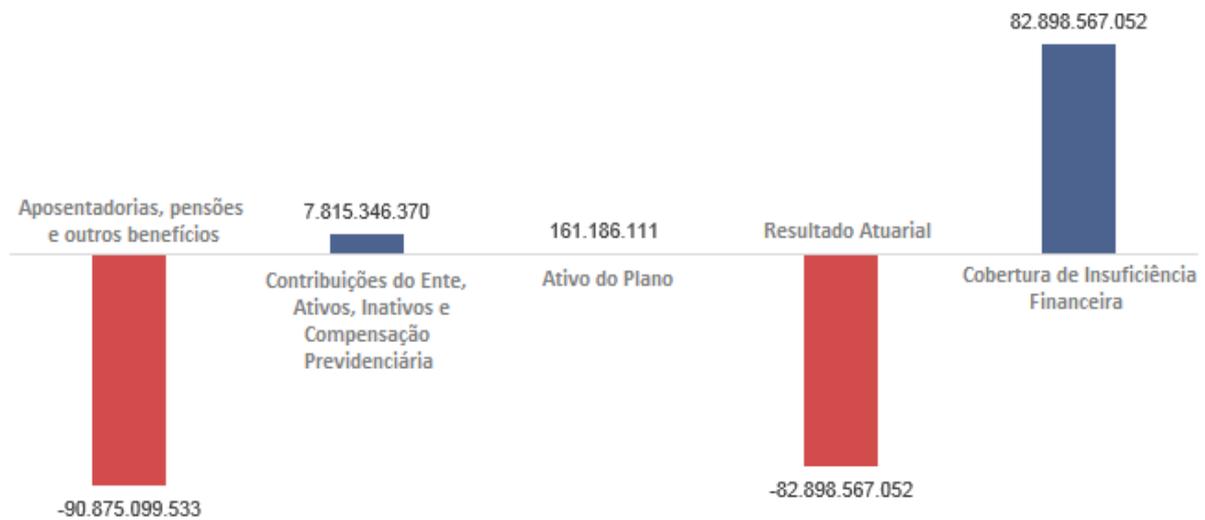


Gráfico 3.24 – Panorama do Balanço Atuarial – Fundo Financeiro  
Fonte: Relatório de Avaliação Atuarial de 2019 (exercício 2018)

Ao analisar a variação dos valores registrados na provisão matemática do Plano Financeiro, dos exercícios de 2018 e 2017 na Tabela 3.9 a seguir, destacam-se as variações ocorridas nas contas Aposentadorias, pensões e outros benefícios (17%), Contribuições dos Servidores Inativos (19%) e Cobertura de Insuficiência Financeira (17%) todas relativas aos benefícios concedidos. Além disso, o número de segurados<sup>113</sup> ativos do Fundo Financeiro reduziu de 16.350 em 2017 para 14.703 em 2018, representando uma queda de 1.647 segurados ou 10%. Em contrapartida, o número de inativos passou de 39.009 em 2017 para 40.031 em 2018, representando um incremento de apenas 3% no período.

As contas de provisões de benefícios concedidos e a conceder deixaram de apresentar saldo após 2017 em função do incremento do saldo das contas de “Cobertura de Insuficiências Financeiras”.

<sup>113</sup> Conforme Relatórios de Avaliações Atuariais dos exercícios de 2017 a 2018.



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

Tabela 3.8 - Valores das Provisões Matemáticas do Plano Financeiro

PLANO FINANCEIRO	2018	2017	Varição em %
<b>PROVISÕES MATEMÁTICAS PREVIDENCIÁRIAS</b>	-	-	
<b>Provisões Matemáticas Benefícios Concedidos</b>	-	-	
Aposentadorias, pensões e outros benefícios do Plano	58.044.712.338,53	49.784.442.531,52	<b>17%</b>
Contribuições do Ente (reduzora)		-	
Contribuições dos servidores inativos (reduzora)	-1.491.539.208,24	-1.254.419.093,28	<b>19%</b>
Contribuições dos pensionistas (reduzora)	-211.150.090,62	-214.077.887,74	<b>-1%</b>
Compensação previdenciária (reduzora)	-178.369.655,66	-177.263.464,04	<b>1%</b>
Cobertura de Insuficiência Financeira (reduzora)	-56.163.653.384,01	-48.138.682.086,46	<b>17%</b>
<b>Provisões Matemáticas Benefícios a Conceder</b>	-	-	
Aposentadorias, pensões e outros benefícios do Plano	32.830.387.194,58	32.508.390.074,20	<b>1%</b>
Contribuições do Ente (reduzora)	-1.767.499.130,81 -	1.948.895.559,00	<b>-9%</b>
Contribuições dos servidores ativos (reduzora)	-883.749.565,40 -	974.447.779,50	<b>-9%</b>
Compensação previdenciária (reduzora)	-3.283.038.719,46 -	3.303.210.960,89	<b>-1%</b>
Cobertura de Insuficiência Financeira (reduzora)	-26.896.099.778,91 -	26.281.835.774,81	<b>2%</b>

Fonte: Relatórios Avaliação Atuarial 2013 a 2018, Balancete de verificação contábil 2013 a 2015 (Siafem/Sigefes), Balanço Patrimonial do Estado publicado no Diário Oficial do Estado em 29 de março de 2019, Nota Explicativa e DRAAs 2013 a 2015

Quanto aos valores registrados no passivo atuarial do **Plano Previdenciário**, observa-se na Tabela 3.10 a seguir que houve a atualização de seus valores no exercício de 2018 com a correta competência, assim como ocorreu com o Plano Financeiro.



**Núcleo de Macroavaliação Governamental**  
**Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018**

Tabela 3.9 – Balanço Atuarial - Plano Previdenciário

<b>BALANÇO ATUARIAL PLANO PREVIDENCIÁRIO</b>						
	<b>2018</b>	<b>2017</b>	<b>2016</b>	<b>2015</b>	<b>2014</b>	<b>2013</b>
<b>RESERVAS MATEMÁTICAS</b>	<b>2.492.618.793,96</b>	<b>2.182.393.865,21</b>	<b>1.271.535.025,19</b>	<b>819.017.636,65</b>	<b>819.017.636,65</b>	<b>610.280.088,02</b>
<b>PROVISÕES MATEMÁTICAS PREVIDENCIÁRIAS</b>	<b>2.492.618.793,96</b>	<b>2.182.393.865,21</b>	<b>1.271.535.025,19</b>	<b>819.017.636,65</b>	<b>819.017.636,65</b>	<b>610.280.088,02</b>
<b>PLANO PREVIDENCIÁRIO</b>						
<b>Provisões Matemáticas Benefícios Concedidos</b>	<b>603.495.342,89</b>	<b>555.966.047,45</b>	<b>122.614.228,11</b>	<b>47.230.248,30</b>	<b>47.230.248,30</b>	<b>6.715.834,98</b>
Aposentadorias, pensões e outros benefícios do Plano	621.888.693,82	574.020.965,98	125.766.475,69	49.273.028,33	49.273.028,33	7.066.372,62
Contribuições do Ente (reduzora)				1.182.798,12	1.182.798,12	233.691,76
Contribuições dos servidores inativos (reduzora)	-14.642.519,49	-14.869.399,79	1.409.148,58	591.399,06	591.399,06	116.845,88
Contribuições dos pensionistas (reduzora)	-2.973.584,77	-2.309.352,13	1.743.099,00	268.582,85	268.582,85	-
Compensação previdenciária (reduzora)	-777.246,67	-876.166,61	-	-	-	-
Cobertura de Insuficiência Financeira (reduzora)			-	-	-	-
<b>Provisões Matemáticas Benefícios a Conceder</b>	<b>1.889.123.451,07</b>	<b>1.626.427.817,76</b>	<b>1.148.920.797,08</b>	<b>771.787.388,35</b>	<b>771.787.388,35</b>	<b>603.564.253,04</b>
Aposentadorias, pensões e outros benefícios do Plano	6.481.428.959,20	5.922.620.223,98	5.687.258.953,63	2.645.793.832,95	2.645.793.832,95	1.873.737.735,01
Contribuições do Ente (reduzora)	-2.986.604.281,51	-2.794.027.229,22	-2.953.521.657,44	1.249.337.629,73	1.249.337.629,73	846.782.321,31
Contribuições dos servidores ativos (reduzora)	-1.605.701.226,62	-1.502.165.177,00	-1.584.816.499,11	624.668.814,87	624.668.814,87	423.391.160,66
Compensação previdenciária (reduzora)			-	-	-	-
Cobertura de Insuficiência Financeira (reduzora)			-	-	-	-
<b>Plano de Amortização (reduzora)</b>						
Outros créditos (reduzora)						
<b>Reservas a amortizar</b>						
Déficit equacionado						
<b>Provisões Atuariais para Ajuste do Plano</b>						
Ajuste de Resultado Atuarial Superavitário						
Provisões Atuariais para Contingência de Benefícios						

Fonte: Relatórios Avaliação Atuarial 2011 a 2018, Balancete de verificação contábil 2011 a 2015 (Siafem/Sigefes), Balanço Patrimonial do Estado publicado no Diário Oficial do Estado em 29 de março de 2019, Nota Explicativa e DRAAs 2011 a 2015



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

Dos registros do balanço patrimonial do Governo do Estado, relativo ao Plano Previdenciário (Gráfico 3.25 a seguir), depreende-se que os compromissos com os benefícios a conceder e concedidos em 2018 no Plano totalizaram R\$ 7.103.317.653<sup>114</sup>. Esse montante será custeado com as contribuições previstas no plano de custeio da LC Estadual 282/2004 no valor total de R\$ 4.610.698.859<sup>115</sup>. O confronto entre os compromissos a pagar e as receitas a receber do Plano Previdenciário geram um passivo atuarial de R\$ 2.492.618.794 que será coberto integralmente com as disponibilidades financeiras já existentes no fundo e que totalizam R\$ **3.645.600.471**, gerando um **superávit atuarial de R\$ 1.152.981.677**.

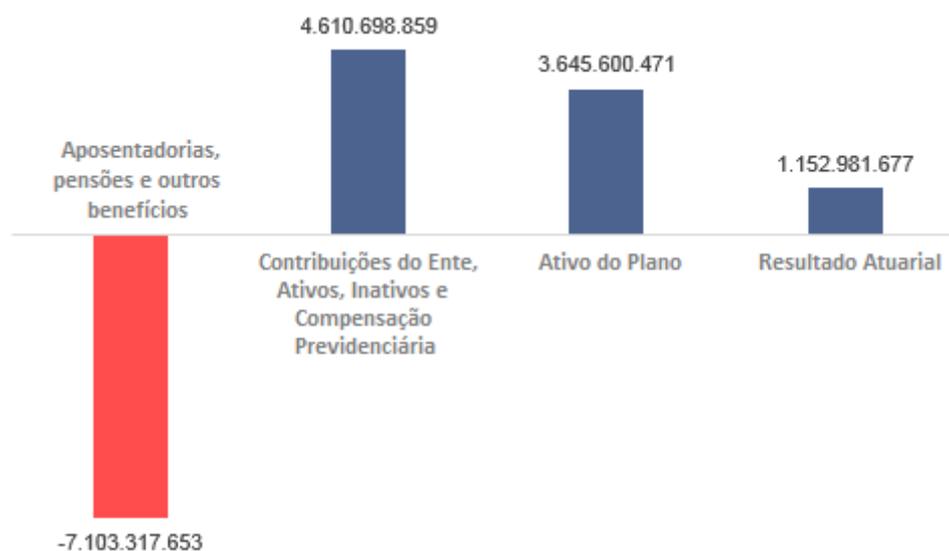


Gráfico 3.25 – Panorama Balanço Atuarial – Fundo Previdenciário  
Fonte: Relatório de Avaliação Atuarial de 2018 (exercício 2017)

A metodologia de cálculo do Índice de Cobertura é definida no art. 2º, inciso XXII, da Portaria MPS 403/2008 pela relação entre o Ativo Real Líquido e a Reserva Matemática Previdenciária calculada pelo Método do Crédito Unitário Projetado. A evolução desse índice no Plano Previdenciário é mostrada na Tabela 3.11 a seguir.

<sup>114</sup> Provisões Matemáticas de Benefícios Concedidos (R\$ 621.888.693,82) mais Provisões para Benefícios a Conceder (R\$ 6.481.428.959,20).

<sup>115</sup> Totalização das **contas redutoras de contribuições** no grupo de Provisões Matemáticas de Benefícios Concedidos (R\$ 18.393.350,93) mais a totalização das **contas redutoras de contribuições** no grupo de Provisões para Benefícios a Conceder (R\$ 4.592.305.508,13).



**Núcleo de Macroavaliação Governamental**  
**Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018**

Tabela 3.10 - Evolução do Índice de Cobertura do Fundo Previdenciário

Critério	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Disponibilidades Financeiras	484.733.218	753.804.614	946.060.783	1.340.499.818	1.848.151.512	2.508.879.608	3.102.687.691	3.643.997.748
Provisões Matemáticas	118.505.319	165.274.941	610.280.088	819.017.637	819.017.637	1.271.535.025	2.182.393.865	2.492.618.794
<i>Índice de cobertura</i>	<i>4,09</i>	<i>4,56</i>	<i>1,55</i>	<i>1,64</i>	<i>2,26</i>	<i>1,97</i>	<i>1,42</i>	<i>1,46</i>

Fonte: Relatórios Avaliação Atuarial 2013 a 2019, Balancete de verificação contábil 2013 a 2015 (Siafem/Sigefes), Balanço Patrimonial do Estado publicado no Diário Oficial do Estado em 29 de março de 2019, Nota Explicativa e DRAAs 2013 a 2015

Em relação a compra de vidas viabilizada em 2017, o Fundo Previdenciário recebeu no momento da transferência 1.288 inativos e 36 pensionistas, perfazendo um total de 1.324 benefícios. No final de dezembro de 2017, havia um total de 1.169 inativos e 45 pensionistas, totalizando 1.214 benefícios, e despesa total de R\$ 81.943.271,90. Em dezembro de 2018, o número de beneficiários reduziu para 1.067 inativos e 42 pensionistas, total de 1.109 benefícios, e a despesa total diminuiu para R\$ 67.458.406,31.

Dessa forma, o aumento de quatro pontos percentuais no índice de cobertura (entre 2017 e 2018) foi impactado, em grande parte, pela diminuição da despesa com os beneficiários oriundos do Fundo Financeiro, tendo como causa provável o falecimento do beneficiário.

Analisando as provisões matemáticas previdenciárias do Fundo Previdenciário dos exercícios de 2016 a 2018, expostas na Tabela 3.12 a seguir, verifica-se que, influenciado pela compra de vidas no exercício de 2017, houve um aumento significativo entre as provisões matemáticas observadas em 2016 (R\$ 1.272 bilhões) para as contabilizadas em 2018 (R\$ 2,493 bilhões), que praticamente dobrou.

Todavia, as provisões matemáticas dos benefícios concedidos do exercício de 2018 sofreram variações em relação ao valor apurado no exercício de 2017, conforme apurado na Tabela 3.12 a seguir.



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

Tabela 3.11 - Valores das Provisões Matemáticas do Plano Previdenciário

PLANO PREVIDENCIÁRIO	2018	2017	Varição em %
<b>PROVISÕES MATEMÁTICAS PREVIDENCIÁRIAS</b>	<b>2.492.618.793,96</b>	<b>2.182.393.865,21</b>	
<b>Provisões Matemáticas Benefícios Concedidos</b>	<b>603.495.342,89</b>	<b>555.966.047,45</b>	<b>9%</b>
Aposentadorias, pensões e outros benefícios do Plano	621.888.693,82	574.020.965,98	<b>8%</b>
Contribuições do Ente (reduzora)	-	-	
Contribuições dos servidores inativos (reduzora)	-14.642.519,49	-14.869.399,79	<b>-2%</b>
Contribuições dos pensionistas (reduzora)	-2.973.584,77	-2.309.352,13	<b>29%</b>
Compensação previdenciária (reduzora)	-777.246,67	-876.166,61	
Cobertura de Insuficiência Financeira (reduzora)	-	-	
<b>Provisões Matemáticas Benefícios a Conceder</b>	<b>1.889.123.451,07</b>	<b>1.626.427.817,76</b>	<b>16%</b>
Aposentadorias, pensões e outros benefícios do Plano	6.481.428.959,20	5.922.620.223,98	<b>9%</b>
Contribuições do Ente (reduzora)	-2.986.604.281,51	-2.794.027.229,22	<b>7%</b>
Contribuições dos servidores ativos (reduzora)	-1.605.701.226,62	-1.502.165.177,00	<b>7%</b>
Compensação previdenciária (reduzora)	-	-	
Cobertura de Insuficiência Financeira (reduzora)	-	-	

Fonte: Relatórios Avaliação Atuarial 2017 a 2019, Balanço Patrimonial do Estado publicado no Diário Oficial do Estado em 29 de março de 2019, Nota Explicativa e DRAAs 2013 a 2015

Da análise da Tabela 3.12 anterior, verifica-se que, nas contas que compõem as provisões matemáticas dos benefícios concedidos do plano previdenciário, a que apresentou a maior variação foi a conta Contribuições de pensionistas (29%), consequência do aumento do número de pensões.

Conforme a Tabela 3.13 a seguir, o valor das despesas com benefícios subiu 5,8% em 2018 e a quantidade de inativos subiu 0,85%.

Tabela 3.12 - Segurados x Despesa de Benefícios do Fundo Previdenciário

Exercício	Quantidade de Segurados	Total da despesa com benefícios
2017	1.522	6.177.158,25
2018	1.535	6.535.536,55
<b>Varição %</b>	<b>0,85%</b>	<b>5,80%</b>

Fonte: Relatórios de Avaliação Atuarial 2017 e 2018



**Núcleo de Macroavaliação Governamental**  
**Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018**

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

É sabido que para o cálculo das provisões matemáticas previdenciárias, utiliza-se como parâmetro as informações constantes no estudo atuarial. Esse, por sua vez, se utiliza como principais informações o cadastro dos servidores do ente e ainda as premissas e hipóteses atuariais com vistas a permitir a realização de um cálculo que leva em consideração um período de 75 anos.

Vale ressaltar que nos últimos anos a análise técnica<sup>116</sup> tem questionado alguns parâmetros utilizados que colocam em dúvida os resultados da avaliação atuarial apurada. A utilização de variáveis como perspectivas de rentabilidade de investimentos para o futuro sem considerar o cenário atual de queda de juros, base de dados, hipóteses e premissas utilizadas em descompasso com a realidade da política de pessoal adotada pelo Estado e pelos demais poderes, exacerbam a percepção de que qualquer decisão que envolva o comprometimento da saúde financeira do Fundo Previdenciário deveria ter sido tomada somente após uma criteriosa avaliação, afinal, qualquer previsão mais otimista que não se concretize pode levar o Fundo a se tornar deficitário. Destarte, faz-se importante analisar alguns dados.

---

<sup>116</sup> Relatórios Técnicos das contas do governador de 2016 e 2017.



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

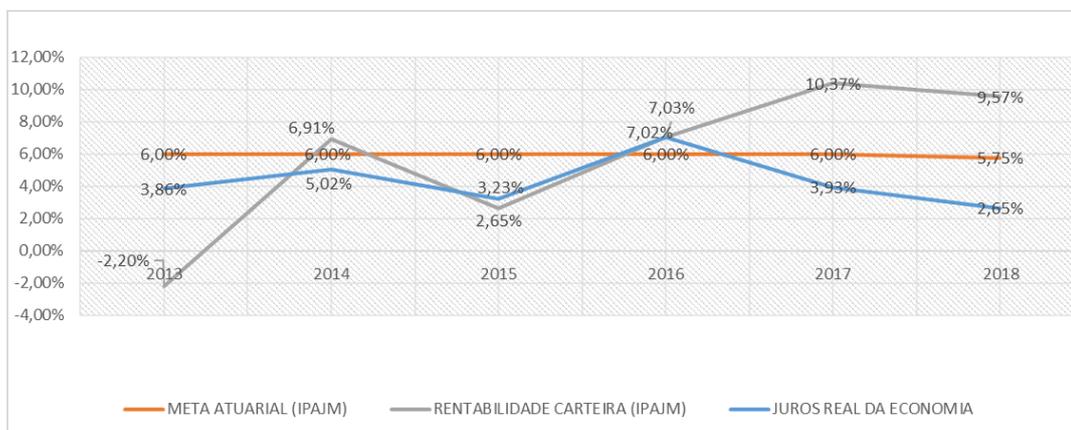


Gráfico 3.26 - Meta Atuarial Estipulada<sup>117</sup> X Rentabilidade Alcançada X Juros Real da Economia  
Fonte: Banco Central do Brasil e Avaliação Atuarial e extrato consolidado de ativos (IPAJM) de 2013 a 2018

No Gráfico 3.26 acima, ao se observar a **meta atuarial** estabelecida versus a **taxa de juros real da economia**<sup>118</sup> nos exercícios de 2013 a 2018, constata-se que apenas em 2016 a meta estipulada ficou em patamar semelhante aos juros reais observados no período. Nos demais exercícios a Meta Atuarial sempre esteve acima dos juros reais apurados.

O Gráfico 3.27 abaixo as projeções econômicas para os próximos anos.

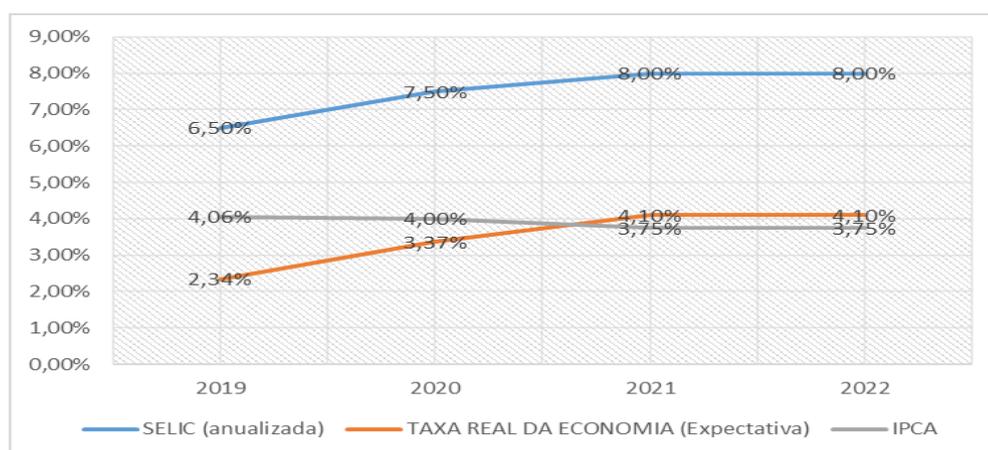


Gráfico 3.27 - Selic x Taxa Real da Economia x IPCA para os próximos exercícios  
Fonte: Boletim Focus do Banco Central do Brasil de 18/04/2019

<sup>117</sup> Meta atuarial estipulada para os exercícios de 2013 a 2017 = 6% + IPCA

Meta atuarial estipulada para os exercícios de 2018 = 5,75% + IPCA

<sup>118</sup> Taxa de Juros Real da Economia = Juros Nominais (SELIC do período) – Inflação do período



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

Destaca-se que a utilização de premissas atuariais distantes da realidade, conforme demonstrado nos Relatórios Técnicos das Contas do Governador dos exercícios de 2016 e 2017, como, por exemplo, a taxa de reposição dos servidores e a taxa de crescimento real das remunerações, acabam por influenciar também nas estimativas futuras acerca da manutenção do equilíbrio atuarial.

Há que se destacar ainda que a análises técnicas têm identificado deficiências na gestão atuarial do IPAJM, que carece de uma unidade administrativa própria e provida de servidores especializados em atuária. Assim, para a transferência de segurados, o IPAJM se baseou no estudo atuarial da consultoria contratada, sem que internamente fossem realizados estudos que justificassem a escolha pela transferência dos segurados. Portanto, sem uma gestão atuarial, tampouco foi possível validar o estudo elaborado pela consultoria contratada. Isso reforça a recomendação proposta na subseção 3.3.1 deste Relatório quanto à implementação efetiva de uma gestão atuarial própria do IPAJM.

O pagamento dos benefícios dos segurados do fundo financeiro, por si só, ocasionará importante descapitalização do fundo previdenciário. A consequência disso é que, consolidando um cenário de juros desfavorável da economia, aliado às demais escolhas equivocadas nas hipóteses atuariais, pode haver um grande impacto no ES-Previdência.

Apesar das considerações expostas neste ponto, no que concerne às provisões matemáticas previdenciárias, conclui-se que foram contabilizadas adequadamente, mantendo a margem de segurança prevista na Lei Complementar Estadual 836/2016.

### **3.3.5 Provisões matemáticas das complementações de benefícios**

No Balanço Patrimonial Consolidado do exercício de 2018, publicado no Diário Oficial do Estado em 29/03/2019, verifica-se o grupo de Provisões de Longo Prazo com saldo findo em 31/12/2018 de R\$ 3.873.060.936,45. Conforme Nota Explicativa 22 do



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

referido Balanço, esse saldo é composto pelas provisões matemáticas previdenciárias (R\$ 2.492.618.793,96), analisadas na subseção anterior, e outras provisões (R\$ 1.380.442.142,49).

A conta Outras Provisões é composta pelas provisões matemáticas dos benefícios concedidos relativas às complementações de aposentadoria (R\$ 1.360.057.860,54) e pela Provisão para outras Dívidas do Detran<sup>119</sup> (R\$ 20.384.281,95).

Em relação às complementações de aposentadoria<sup>120</sup>, o saldo existente se refere a valores do Executivo no montante de R\$ 1.285.592.045,97 e da Assembleia Legislativa de R\$ 74.465.814,57 e foram evidenciados em função de determinação constante no Parecer Prévio TC 53/2016, relativo às Contas do Governador do exercício de 2015, na medida em que não havia a evidenciação das complementações dos benefícios concedidos pelas Leis Estaduais 4.511/1991, 4.565/1991 e 5.567/1998, benefícios esses de responsabilidade do Governo do Estado.

Por mandamento das Leis Estaduais 4.511/1991 e 4.565/1991, alguns órgãos estão efetuando de forma direta o pagamento dos benefícios de complementação de aposentadorias e de pensões. Constatou-se a existência de 945 beneficiários (Gráfico 3.28 a seguir), que faziam jus ao benefício de “complementação de aposentadoria” do Poder Executivo, segundo boletins estatísticos divulgados pela Seger, em seu sítio eletrônico<sup>121</sup>, relativo ao exercício de 2018.

<sup>119</sup> Conforme Balancete Contábil de Verificação consolidado do exercício de 2018.

<sup>120</sup> Ver discussão do tema no Relatório Técnico das Contas do Governador de 2016 e 2017.

<sup>121</sup> Disponível em: <<http://seger.es.gov.br/informacoes-de-recursos-humanos>>.



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

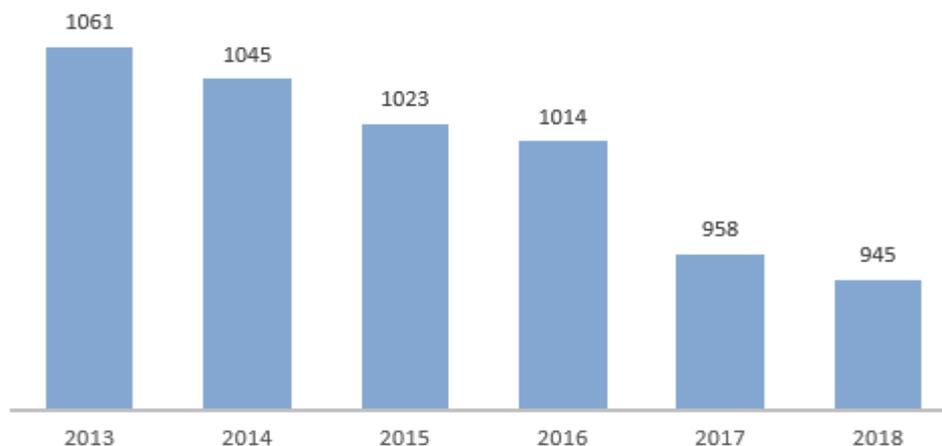


Gráfico 3.28 – Quantificação da Complementação de Aposentadorias pagas pelos demais Órgãos do Estado

Fonte: Sítio Eletrônico SEGER / Boletins Estatísticos

No tocante ao total de recursos dispendidos para o pagamento desses benefícios, o Gráfico 3.29 a seguir expõe o total liquidado relativo à complementação de aposentadorias pagas pelos demais órgãos do Estado em 2018 no montante de R\$ 62.724.070.

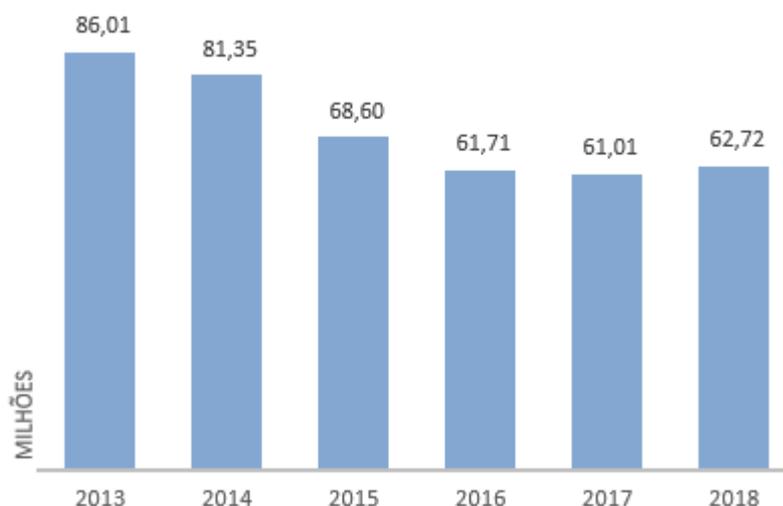


Gráfico 3.29 - Total de Despesas realizadas (liquidadas) com complementação de aposentadorias pagas pelos demais órgãos do Estado

Fonte: Sítio Eletrônico Seger / Boletins Estatísticos (Valores atualizados até 12/2018)

Assim, o posicionamento das provisões matemáticas relativas às complementações de aposentadorias e pensões dos benefícios concedidos e arcados pelo Tesouro



**Núcleo de Macroavaliação Governamental**  
**Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018**

Estadual são os demonstrados no Balanço Patrimonial Consolidado do Estado do Espírito Santo, conforme Quadro 3.1 a seguir.

Quadro 3.1 - Provisões matemáticas das complementações de aposentadorias e pensões

	31/12/2018	31/12/2017
<b>OUTRAS PROVISÕES</b>	<b>NÃO CIRCULANTE</b>	<b>NÃO CIRCULANTE</b>
<b>APOSENTADORIAS/PENSOES/OUTROS BENEFÍCIOS CONCEDIDOS - COMPLEMENTAÇÃO DE APOSENTADORIAS</b>		
100201 - RÁDIO E TELEVISÃO ESPÍRITO SANTO	4.308.036,42	3.426.651,24
270201 - INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES	11.791.091,97	11.039.432,59
280202 - DEPARTAMENTO DE IMPRENSA OFICIAL	63.471.626,26	57.208.158,88
310201 - INSTITUTO DE DEFESA AGRÍCOLA FLORESTAL ESPÍRITO SANTO	3.956.375,98	3.102.183,38
310202 - INSTITUTO CAPIXABA PESQUISA ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL	10.831.269,90	10.198.856,11
350201 - DEPARTAMENTO DE ESTRADAS DE RODAGEM DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO	806.460.821,19	805.503.114,20
420201 - FACULDADE DE MÚSICA DO ESPÍRITO SANTO	4.683.662,56	5.173.190,02
450202 - DEPARTAMENTO ESTADUAL DE TRÂNSITO	1.700.847,15	1.303.016,24
480201 - INSTITUTO DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO DO ESPÍRITO SANTO	6.245.164,83	5.242.312,24
800101 - ADMINISTRAÇÃO GERAL CARGO DA SEGER	272.143.150,01	181.060.720,25
<b>TOTAL</b>	<b>1.285.592.045,97</b>	<b>1.174.977.637,15</b>

Fonte: SIGEFES

Fonte: Nota Explicativa do Balanço Patrimonial Consolidado do Estado do Espírito Santo relativo ao exercício de 2018 (publicado no DIO-ES em 29 de março de 2019 por meio da Portaria 087-S/2018)

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

### 3.3.6 Benefícios do ex-IPDE

O Gráfico 3.30 a seguir exibe a quantificação de aposentadorias pagas pelo extinto Instituto de Previdência dos Deputados Estaduais (IPDE)<sup>122</sup> da Ales, tendo sido apurado que, para 2018, foram pagos 83 benefícios aos segurados e pensionistas.

<sup>122</sup> Ver a contextualização do Instituto de Previdência dos Deputados Estaduais (IPDE) nos Relatórios Técnicos das Contas do Governador de 2016 e 2017.



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

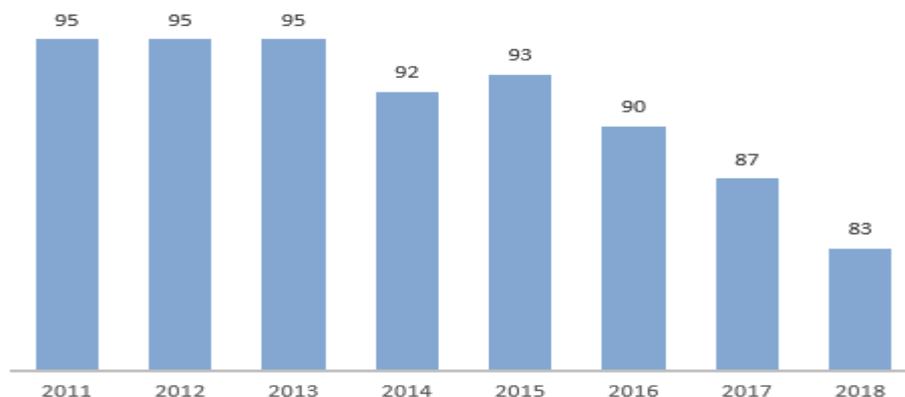


Gráfico 3.30 - Total de Benefícios pagos pelo IPDE

Fonte: Sítio Eletrônico ALES – Assembleia Legislativa, Setor Folha de Pagamentos ALES

O total gasto com as aposentadorias de ex-deputados estaduais (IPDE) alcançou em 2018 o valor de R\$ 7.365.150,74 e a arrecadação promovida em folha de pagamento da contribuição dos beneficiários foi no montante de R\$ 247.782,65 (até agosto/2018)<sup>123</sup>, significativamente menor que o valor efetivamente pago para fazer frente às despesas do ex-IPDE, conforme demonstrado no Gráfico 3.31 a seguir.

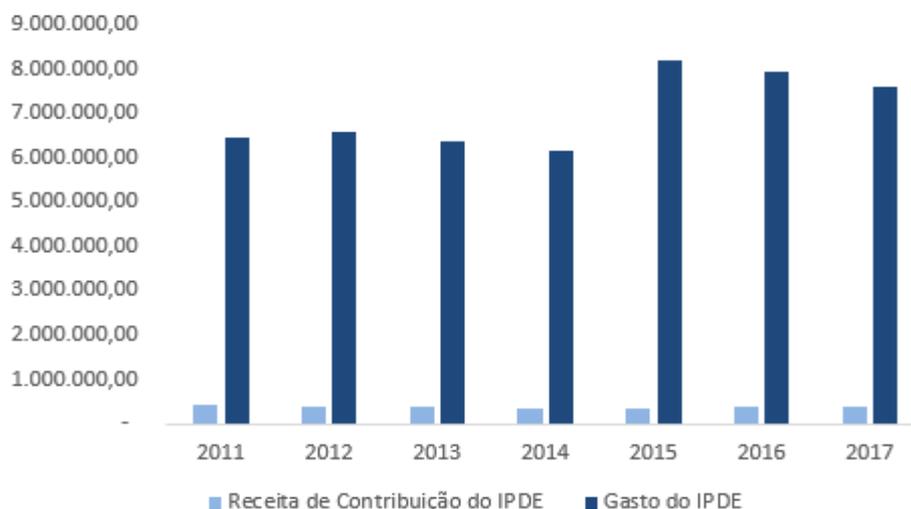


Gráfico 3.31 – Total de Despesas e Receitas com as aposentadorias de ex-deputados estaduais

Fonte: Relatório de Gestão Fiscal (RGF) do 3º Quadrimestre disponível no sítio eletrônico da ALES para a despesa e a Receita de 2011 a 2015 extraídos do Relatório Técnico das Contas do Governador, exercício de 2015, Processo TC-3532/2016, de 2016 e 2017 extraídos do Sigefes, despesa de 2018 extraída do RGF 3º Quadrimestre ALES e receita calculada por meio da base de dados do Portal de Transparência Ales, dados nominais

<sup>123</sup> Contribuição dos beneficiários do IPDE calculada por meio da base de dados disponível no Portal da Transparência da ALES, com dados até agosto/2018.



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

A nota explicativa 24.2 Outras Provisões do Balanço Geral do Estado do Espírito Santo, relativo ao exercício de 2018<sup>124</sup>, menciona a existência de uma provisão de R\$ 74.465.814,57 do extinto IPDE e de responsabilidade da Assembleia Legislativa. Esse valor provisionado juntamente com o valor das provisões de complementação de benefícios (subseção anterior) perfazem o total da conta de Provisões matemáticas das complementações de benefícios R\$ 1.360.057.860,54.

### 3.4 PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR NO ESTADO

A Fundação de Previdência Complementar do Estado do Espírito Santo (Preves) é a entidade responsável pela execução do plano de benefícios do regime de previdência complementar para os servidores públicos civis e militares do Estado<sup>125</sup>.

De acordo com a base de dados encaminhada ao atuário para o estudo atuarial do exercício de 2018, 6.465 servidores ingressaram no Estado até 05/02/2014, data da instituição dos planos do Preves, conforme Decreto 3.395-R/2013. Assim, 42% dos servidores ingressantes no serviço público após 05/02/2014 aderiram ao Preves. Dessa forma, considerando as informações da base de dados, um total de 3.704 ainda não haviam aderido à previdência complementar.

Esse alto número é justificável, pois somente aqueles servidores com remunerações acima do teto do INSS podem optar pela previdência complementar. Ao analisar a base de dados encaminhada ao atuário para a avaliação atuarial do exercício de 2018, verifica-se que somente 640 dos 6.465 servidores ingressantes no serviço público após a instituição do Preves recebiam a remuneração acima do teto do regime geral à época (R\$ 5.645,80). Esse baixo número de servidores estaduais com remuneração

<sup>124</sup> Disponível em: <<https://internet.sefaz.es.gov.br/contas/contabilidade/arquivos/balancogeral/BalancoGeral2018/BalancoGeral2018Publicado.pdf>>. Acesso em: 15 abr. 2019.

<sup>125</sup> Ver a contextualização da Preves nos Relatórios Técnicos das Contas do Governador de 2016 e 2017.



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

acima do teto leva, segundo a SecexPrevidência, à conclusão de que pode haver servidores de outros entes que aderiram ao Preves.

As principais informações contábeis-financeiras estão disponíveis no Gráfico 3.32 a seguir.

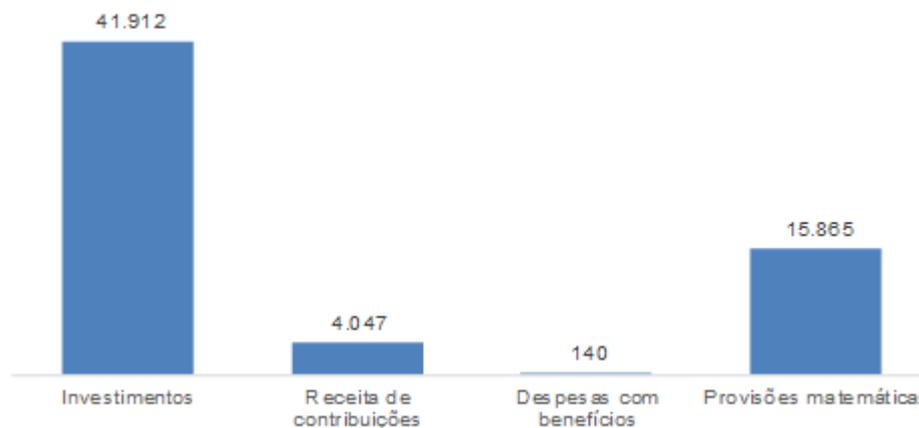


Gráfico 3.32 - Investimentos, contribuições, benefícios e provisões matemáticas do Preves (em milhares de reais)

Fonte: Relatório Anual de Informações do PREVES de 2017

Pela análise do Gráfico 3.32 acima, percebe-se que, por se tratar de um regime novo, o Preves está num processo de acumulação de reservas para o pagamento dos benefícios futuros. Com o valor dos benefícios ainda relativamente baixo, o Preves possui um Índice de Cobertura acima de aproximadamente 2,9, o que, segundo a SecexPrevidência, pressupõe uma situação confortável. A título de comparação, o Índice de Cobertura do Fundo Previdenciário em dezembro de 2018 era de 1,46, conforme demonstrado no subitem 3.3.3.

### 3.5 INDICADOR DE SITUAÇÃO PREVIDENCIÁRIA (ISP)

Aprovado pela Portaria 10/2017 da Secretaria de Previdência do Ministério da Fazenda, o Indicador de Situação Previdenciária dos Regimes Próprios de Previdência Social (ISP/RPPS) foi criado com os objetivos de: (i) promover visibilidade da situação do sistema de previdência dos servidores públicos; (ii) fornecer critério



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

objetivo de comparabilidade entre os RPPS; (iii) possibilitar o controle social; e (iv) incentivar a melhoria da gestão previdenciária.

Esse indicador é calculado por meio de parâmetros objetivos (informações declaratórias prestadas pelos entes federativos, armazenadas no Sistema de Informações dos Regimes Públicos de Previdência Social - CADPREV - e em outros bancos de dados, em especial no Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro - SICONFI), e traduz aspectos relevantes para a sustentabilidade de um RPPS.

Segundo a Nota Técnica SEI 1/2017/CODAE/CGACI/SRPPS/SPREV-MF:

8. Trata-se de um novo instrumento, que, acredita-se, será fundamental na gestão voltada a resultados, pois: possibilita uma aferição mais precisa da qualidade da gestão ao traduzi-la em termos quantitativos; evidencia de forma mais clara a atual relação custo/benefício existente entre o esforço organizacional empreendido e o produto alcançado; e viabiliza o exercício de projeções futuras a partir de tendências reveladas pelos índices que venham a compor o modelo.

9. Além disso, o histórico do conjunto de resultados alcançados pelos Regimes Próprios nos cálculos dos indicadores realizados constituirá importante ferramenta na verificação da consistência, coerência e efetividade de ações e medidas por eles adotadas, além de, igualmente, compor valioso balizador do planejamento das ações de acompanhamento e supervisão dos RPPS por parte da Secretaria de Previdência. Com esse indicador possibilitar-se-á estruturar ações de auditoria com foco no direcionamento da atuação mais prospectivo, avançando-se de forma mais contundente no “agir preventivo”, antecipando-se situações mais graves a partir da captação de dados que traduzam, como trajetória, o comportamento institucional do conjunto dos Regimes Próprios de Previdência Social.

[...]

11. A implementação desse indicador de análise, obtido a partir da reunião e ponderação de fatores ligados ao desempenho institucional do RPPS, ao contribuir para tornar viável uma rápida e precisa avaliação desses regimes, reduzirá os trabalhos envolvidos na formulação de estudos e avaliações destinados a órgãos e entidades internos e externos, uma vez que será possível obter informações relevantes sobre aqueles sistemas a partir dos próprios dados integrantes dos índices que compõem o indicador-matriz.



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

### 3.5.1 Premissas

O ISP será calculado<sup>126</sup> somente para os entes federativos que possuem Regimes Próprios de Previdência Social, conforme dados da legislação encaminhada pelos entes federativos na forma prevista na alínea “a” do inciso XVI do art. 5º da Portaria MPS 204, de 10 de julho de 2008, e registrada no CADPREV na data base da apuração do indicador.

O ISP-RPPS conta com dois cálculos anuais com divulgação semestral, sendo o primeiro indicador do ano divulgado no mês de junho e o segundo indicador do ano divulgado no mês de dezembro. O cálculo terá por base as informações existentes no CADPREV e no SICONFI.

O primeiro ISP individualizado por RPPS foi divulgado em junho de 2018, relativo ao primeiro semestre de 2018, sendo que até a data de elaboração do presente relatório técnico a Secretaria de Previdência ainda não havia publicado o ISP referente ao segundo semestre do ano de 2018.

O cálculo do ISP-RPPS se baseia em três grandes grupos de informações (dimensões), constituídos por essas temáticas centrais: Conformidade, Equilíbrio e Transparência. Cada temática corresponde ao agrupamento de um conjunto de verificações e subíndices, apurados de acordo com sua respectiva metodologia e fontes de informação, que serão adiante detalhadas. Ao final, o RPPS terá uma avaliação entre 0 (pontuação mínima) e 1 (pontuação máxima).

Para o **Grupo Conformidade**, a pontuação varia entre 0,00 e 0,25. O objetivo desse grupo é avaliar o cumprimento de normas gerais e de funcionamento dos RPPS. Os principais componentes desse grupo são: aplicações financeiras de acordo com

---

<sup>126</sup> A metodologia de cálculo do ISP está descrita na Nota Técnica SEI 1/2017/CODAE/CGACI/SRPPS/SPREV-MF. Disponível em: <<http://sa.previdencia.gov.br/site/2017/09/INDICADOR-DE-SITUA%C3%87%C3%83O-PREVIDENCI%C3%81RIA-ISP-RPPS-NOTA-T%C3%89CNICA-CODAE-CGACI-SRPPS-SPREV-MF-1-2017-1.pdf>>.



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

Resolução do CMN, caráter contributivo, cobertura exclusiva a servidores efetivos, equilíbrio financeiro e atuarial, utilização dos recursos previdenciários, existência de colegiado ou instância de decisão em que seja garantida a participação dos segurados, dentre outros.

O **Grupo Equilíbrio** possui o maior peso no ISP, com uma pontuação que varia entre 0,00 e 0,55. Seu principal objetivo é comparar a situação financeira e atuarial dos RPPS, com a utilização dos dados informados nos Demonstrativos de Resultado da Avaliação Atuarial (DRAA), Demonstrativos de Informações Previdenciárias e Repasses (DIPR) e nos Termos de Acordo de Parcelamento e no Demonstrativo da Receita Corrente Líquida. É composto pelos seguintes componentes: comprometimento atuarial da RCL, endividamento previdenciário, relação entre ativos *versus* aposentados e pensionistas, solvência atuarial e solvência financeira.

Por sua vez, o **Grupo Transparência** possui pontuação entre 0,00 e 0,20. Possui o objetivo de avaliar a transparência na gestão dos RPPS, por meio do encaminhamento de informações à Secretaria de Previdência, que são disponibilizadas em consulta pública, possibilitando livre acesso às informações pelos segurados e por toda a sociedade. Basicamente, é composto pela avaliação do envio dos seguintes demonstrativos: Demonstrativo de Informações Previdenciárias e Repasses (DIPR), Demonstrativo do Resultado da Avaliação Atuarial (DRAA), Demonstrativo de Aplicações e Investimentos de Recursos (DAIR) e Demonstrativo da Política de Investimentos (DPIN).

### 3.5.2 Resultados do ES-Previdência

O ES-Previdência obteve a nota de 0,64 no ISP. Na comparação com os outros Estados da Federação, obteve o primeiro lugar geral. Dentro do Estado do Espírito Santo, na comparação com os municípios, ficou em 15º lugar geral. No agregado de



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

todos os RRPS do Sudeste, ficou na 291ª posição, e no agregado de todos os RRPS avaliados no país, ficou na posição 1.052.

Essa colocação foi impulsionada pelas notas máximas obtidas nos grupos Conformidade (0,25) e Transparência (0,20). Cabe esclarecer que o grupo Conformidade avalia o cumprimento de normas gerais e de funcionamento dos RPPS, com checagem de enquadramentos em relação aos principais aspectos da legislação previdenciária, conforme explicado na subseção anterior.

Já o grupo Transparência avalia tão somente o envio dos demonstrativos à Secretaria de Previdência, que são disponibilizadas em consulta pública. Portanto, este grupo possui uma importante limitação já que não avalia, por exemplo, as informações disponibilizadas no sítio eletrônico do RPPS.

Em relação ao grupo Equilíbrio, que está diretamente relacionado com o Princípio do Equilíbrio Financeiro e Atuarial exigido pelo art. 40 da CF/88 e art. 69 da Lei de Responsabilidade Fiscal, o ES-Previdência obteve a nota 0,19, ou 35% do total (0,55). Pelo valor máximo atribuído ao grupo, percebe-se que ele possui maior peso sobre os demais, já que ele está vinculado diretamente à sustentabilidade do RPPS.

Em relação a esse grupo, o IPAJM ficou em 5º lugar entre os Estados da Federação e em 1500º lugar no ranking geral. Em função da importância desse grupo, cabe trazer a nota obtida em seus componentes, conforme Tabela 3.15 a seguir.

Tabela 3.13 – Notas obtidas nos componentes do Ranking

Critério	Endividamento	Solvência Financeira	Ativo / Inativo	Comprom. Atuarial da RCL	Solvência Atuarial	Total Grupo
Nota	0,100	0,018	0,000	0,016	0,056	0,190
Percentual	100%	20%	0%	12%	40%	35%

Fonte: Portal da Previdência Social<sup>127</sup>

Exceção feita ao componente **Endividamento**, que obteve a nota máxima, todos os demais componentes tiveram uma pontuação abaixo de 50%. Cabe esclarecer que,

<sup>127</sup> Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/regimes-proprios/indicador-de-situacao-previdencia-ria/>>.



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

segundo a Secretaria de Previdência, o Endividamento Previdenciário é medido pela relação entre a dívida do ente federativo com o RPPS e a sua Receita Corrente Líquida, sendo que a dívida do ente com o RPPS é obtida por meio dos débitos apurados informados no DIPR e aqueles incluídos em Termos de Acordo de Parcelamentos firmados entre a unidade gestora do RPPS e o ente federativo, encaminhados à SPREV pelo CADPREV. Assim, diante da ausência de dívidas apuradas e reconhecidas entre o Estado e o RPPS, não foram descontados pontos do ES-Previdência.

O componente de **Solvência financeira** mede a relação entre o total de contribuições (normal + suplementar + aportes para cobertura do déficit atuarial) e o valor total relativo ao pagamento dos benefícios, com base nas informações declaradas do DIPR. O resultado demonstrou que o IPAJM está no pior grupo, ou seja, daqueles com razão maior que zero e menor ou igual a 0,87. Assim, as receitas de contribuições e aportes são inferiores às despesas com pagamento de

O componente da **Relação Ativos/(Aposentados + Pensionistas)** é a razão entre o total de servidores ativos pelo total de aposentados e pensionistas. Essas informações são obtidas por meio do DIPR. A nota zero foi obtida porque o critério de pontuação para essa nota foi aqueles RPPS com relação inferior a 2,62. Cabe esclarecer que na seção de gestão Previdenciária do Relatório Técnico das Contas do Governador do Exercício de 2017 já havia sido chamada a atenção para o baixo número de servidores efetivos em atividade no Estado, com uma relação de 1,06 ativos para cada inativo.

O **Comprometimento Atuarial da RCL** avalia a relação entre a Receita Corrente Líquida - RCL e a Reserva Matemática dos Benefícios (Concedidos e a Conceder). Os dados da RCL, contidos no RREO, são relativos ao ano de 2017 e as informações atuariais, as últimas encaminhadas à SRPPS até a data base. O resultado do IPAJM ficou no último nível de pontuação, para aqueles RPPS com Dívida/RCL maior que 16,01%.



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

Já a **Solvência Atuarial** mede a relação entre o valor dos ativos líquidos<sup>128</sup> do plano e a reserva matemática dos benefícios concedidos informados no DRAA. O resultado baixo foi obtido por que essa razão foi maior ou igual a 0,015 e menor que 0,308, segundo os critérios estabelecidos pela Secretaria de Previdência. Isso significa que o IPAJM possui entre R\$ 15 e R\$ 308 de ativo líquido para cada R\$ 1.000 de provisão matemática de benefícios concedidos. Cabe esclarecer que as provisões matemáticas de benefícios a conceder não entraram no cômputo do passivo.

De todo o exposto, percebe-se que o ISP é um importante indicador de desempenho dos RPPS, e que, apesar das limitações, pode ser aprimorado e deve ter a sua metodologia aprimorada no futuro. É mais um instrumento que permite avaliar a gestão do ES-Previdência e a sustentabilidade do regime, especialmente em relação ao equilíbrio financeiro e atuarial previsto no art. 40 da Constituição Federal.

Neste ponto chama-se a atenção, pois o grupo Equilíbrio foi onde o Estado obteve as piores notas, estando diretamente relacionado com a sustentabilidade do regime de previdência. Assim, cabe ao Governo do Estado, por intermédio do IPAJM e das Secretarias de Estado envolvidas, adotar medidas com vistas a tornar o ES-Previdência um regime com maior equilíbrio financeiro e atuarial. Nesse diapasão, cabe acompanhamento do desfecho pelo STF sobre a Lei Complementar Estadual 187/2000<sup>129</sup>.

---

<sup>128</sup> Obtido pela soma de - Aplicações em Segmento de Renda Fixa, Aplicações em Segmento de Renda Variável - RPPS, Aplicações em Segmento Imobiliário - RPPS e Aplicações em Enquadramento - RPPS

<sup>129</sup> Estabeleceu a mudança de regime para os servidores públicos da administração direta e autárquica do Estado. Em suma, de acordo com a LC, ficaram submetidos ao regime jurídico, instituído pela Lei Complementar 46, de 31 de janeiro de 1994, os servidores públicos da administração direta e autárquica do Estado do Espírito Santo, regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho. Dispôs ainda que ao servidor público abrangido na Lei ficaria garantida aposentadoria na forma prevista pela Emenda Constitucional Federal 20, de 15 de dezembro de 1998. LC Estadual 187/2000 foi declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal em agosto de 2018, por inconstitucionalidade material por ofensa ao art. 37, II, da CF/88. Contudo houve interposição de embargos declaratórios, ainda pendentes de julgamento.



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

### 3.6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

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

Os aportes para a cobertura das insuficiências financeiras em 2018 totalizaram R\$ 2,15 bilhões, representando 15,85% da Receita Corrente Líquida do Estado. Em 2008, era de 7,40%, o que demonstra que as coberturas das insuficiências mais que dobraram relativamente ao seu peso na comparação com a RCL num período de apenas dez anos. Esse percentual tem subido nos últimos anos em decorrência da crise econômica que tem assolado o país e a economia local, visto que a RCL voltou aos patamares do ano de 2015 (vide subseção 3.2.3).

Os aportes para cobertura das insuficiências financeiras referente ao Fundo Financeiro em 2018 mostram que: 89,58% pertencem ao Poder Executivo, 6,34% ao Tribunal de Justiça, 1,82% ao Ministério Público, 1,11% à Assembleia Legislativa e 1,15% ao Tribunal de Contas. Essa observação serve para que os Poderes e Órgãos planejem sua política de pessoal sem deixar de observar a evolução de seus aportes e a limitação de gastos de pessoal prevista na Lei de Responsabilidade Fiscal (vide subseção 3.2.3).

A análise do aporte *per capita* (relação entre o valor do aporte para cobertura da insuficiência financeira por Poder e a quantidade de servidores inativos do Fundo Financeiro do respectivo Poder) em 2018 mostra que, apesar do Poder Executivo representar o maior volume de aporte do Fundo Financeiro (89,57%), e ainda a maior quantidade de servidores inativos desse Fundo (95,43%), ele representa o menor aporte por inativo do Fundo Financeiro (7,77%). O maior aporte *per capita* é do



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

Ministério Público (40,37%), apesar desse Órgão possuir a menor quantidade de aposentados do Fundo Financeiro (0,37%). Os aportes *per capita* do Tribunal de Contas representam 18,60%, o da Assembleia Legislativa 16,44% e o do Tribunal de Justiça 16,82% (vide subseção 3.2.3).

A relação “receita de contribuição/despesas com benefícios previdenciários e assistenciais” revela a suficiência ou a insuficiência daquela que deveria ser a principal fonte de recursos do RPPS para quitar a folha dos inativos e pensionistas e ainda para realizar os investimentos com a “sobra” dessa equação. Para o Fundo Previdenciário, entre 2013 e 2018, a relação mostra uma situação confortável, pois o Fundo Previdenciário conseguiria quitar toda a sua folha e ainda investir parte considerável dos recursos para a sustentabilidade futura do Instituto. Contudo, em 2013 estava em 90,86, ou seja, a receita de contribuição era, aproximadamente, 91 vezes superior à despesa com benefícios, e passou para 4,65 em 2018, representando uma queda de 95% na relação. Assim, mantido o ritmo, a receita de contribuições custearia a folha de inativos e pensionistas por quase cinco exercícios. Ou seja, a “margem” de segurança diminuiu consideravelmente (vide subseção 3.2.4).

As disponibilidades financeiras do Fundo Previdenciário vêm crescendo, e em 2018 somou pouco mais de R\$ 3,6 bilhões, representando um crescimento real de mais de 185% em relação a 2013. A maior parte das disponibilidades financeiras está em renda fixa, sendo a maioria composta por investimentos em títulos e fundos do tesouro nacional (vide subseção 3.2.5).

Em 31/12/2018, as aplicações e investimentos do IPAJM observaram os limites da Resolução CMN 3922/2010, que dispõe sobre as aplicações dos recursos dos RPPS (vide subseção 3.2.6).

Em 2018, o resultado atuarial do RPPS (consolidado) apresentou um *déficit da ordem de 81,7 bilhões*, representando um aumento de 7,4% em relação a 2017 (vide subseção 3.3.3).



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

Quanto aos valores registrados no passivo atuarial do Plano Previdenciário, houve a atualização de seus valores no exercício de 2018 com a correta competência, assim como ocorreu com o Plano Financeiro (vide subseção 3.3.4).

O confronto entre os compromissos a pagar e as receitas a receber do Plano Previdenciário geram um passivo atuarial de R\$ 2.492.618.794 que será coberto integralmente com as disponibilidades financeiras já existentes no fundo e que totalizam R\$ 3.645.600.471, gerando um *superávit atuarial de R\$ 1.152.981.677* (vide subseção 3.3.4).

A “margem” de segurança do Fundo Previdenciário diminuiu consideravelmente, demonstrando o impacto da transferência dos segurados do Fundo Financeiro. Assim, mostra-se necessária uma gestão atuarial efetiva, baseada em prevenção de riscos previdenciários, a fim de buscar o equilíbrio financeiro e atuarial desse Fundo no médio e longo prazos (vide subseção 3.3.4).

As provisões matemáticas previdenciárias foram contabilizadas adequadamente, mantendo a margem de segurança prevista na Lei Complementar Estadual 836/2016 (vide subseção 3.3.4).

O posicionamento das provisões matemáticas relativas às complementações de aposentadorias e pensões dos benefícios concedidos e arcados pelo Tesouro Estadual são os demonstrados no Balanço Patrimonial Consolidado do Estado do Espírito Santo (vide subseção 3.3.5).

A existência de uma provisão de R\$ 74.465.814,57 do extinto IPDE e de responsabilidade da Assembleia Legislativa é mencionada na nota explicativa 24.2 Outras Provisões do Balanço Geral do Estado do Espírito Santo, relativo ao exercício de 2018 (vide subseção 3.3.5).

Cerca de 42% dos servidores ingressantes no serviço público após 05/02/2014 aderiram ao Preves (previdência complementar do Estado). Dessa forma, considerando as informações da base de dados, um total de 3.704 ainda não haviam



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

aderido à previdência complementar. A previdência complementar no Estado possui uma situação confortável diante do Índice de Cobertura em 2,9 devido ao processo de acumulação de reservas para o pagamento dos benefícios futuros e pagamentos de benefícios ainda relativamente baixo (vide subseção 3.4).

O Indicador de Situação Previdenciária dos Regimes Próprios de Previdência Social (ISP/RPPS)<sup>130</sup> do ES-Previdência obteve a nota de 0,64. Na comparação com os outros Estados da Federação, obteve o primeiro lugar geral. Dentro do Estado do Espírito Santo, na comparação com os municípios, ficou em 15º lugar geral. No agregado de todos os RRPS do Sudeste, ficou na 291ª posição, e no agregado de todos os RPPS avaliados no país, ficou na posição 1.052 (vide subseção 3.5.2).

A análise apontou a necessidade de duas recomendações ao Governo do Estado:

- aprimorar o estudo de crescimento real das remunerações no Estado, de forma a demonstrar a validade sobre as escolhas das hipóteses financeiras e atuariais mais adequadas à massa de segurados, e que o estudo seja elaborado numa base temporal apropriada (mínimo de dez anos) para uma boa e adequada avaliação atuarial, com a atualização monetária dos salários ao longo dos anos, e que considere as peculiaridades das carreiras do Estado e o peso de cada uma nos resultados atuariais, além de outras informações necessárias de forma a refletir na mensuração do equilíbrio financeiro e atuarial do IPAJM para o próximo exercício (vide subseção 3.3.1).
- apresentar um plano de ação, com vistas à implementação efetiva de uma gestão atuarial, inclusive com estrutura administrativa própria, de forma a mitigar os riscos de uma gestão previdenciária com base em dados não consolidados, incompletos, inconsistentes e desatualizados, ocasionando uma mensuração e evidenciação inadequada do equilíbrio financeiro e atuarial (vide subseção 3.3.1).

---

<sup>130</sup> Aprovado pela Portaria 10/2017 da Secretaria de Previdência do Ministério da Fazenda com os objetivos de: (i) promover visibilidade da situação do sistema de previdência dos servidores públicos; (ii) fornecer critério objetivo de comparabilidade entre os RPPS; (iii) possibilitar o controle social; e (iv) incentivar a melhoria da gestão previdenciária.

4

# BALANÇO GERAL DO ESTADO - BGE



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

#### **4 BALANÇO GERAL DO ESTADO**

O objetivo desta seção é apresentar os resultados e as conclusões da auditoria financeira do Balanço Geral do Estado (BGE), referente ao exercício de 2018, realizada nos autos do Processo TC 6226/2018 que visou verificar se as demonstrações contábeis consolidadas do Estado do Espírito Santo refletem, em todos os aspectos relevantes, a situação patrimonial e os resultados financeiro, patrimonial e orçamentário do Estado em 31/12/2018.

O escopo consistiu na verificação da confiabilidade das demonstrações contábeis consolidadas do Estado do Espírito Santo. 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 2 do presente relatório.

Aplicando-se as normas brasileiras de contabilidade, em especial a NBC TA 600 (metodologia de auditoria financeira denominada “Auditoria Financeira de Grupo”), dividiram-se as demonstrações consolidadas em diversos componentes. Utilizando-se a estrutura vigente no Sigefes, os componentes foram identificados como sendo o nível mais agregado no qual são apresentadas as demonstrações contábeis, denominado Órgão Estadual.

Em seguida, esses componentes foram classificados como significativos e não significativos, de acordo com o critério de relevância do ponto de vista da materialidade, ou seja, valores do ativo e das despesas executadas em cada órgão, em relação ao total do BGE.

As conclusões estão organizadas nas seguintes subseções: Na subseção 4.1, consta o relatório de auditoria do Balanço Geral do Estado do exercício de 2018, elaborado de acordo com o modelo e as exigências das Normas Brasileiras de Auditoria (NBC TA) e da metodologia de auditoria de grupo. A subseção 4.2 apresenta a



## Núcleo de Macroavaliação Governamental Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

fundamentação técnica detalhada para a opinião emitida e visa registrar as ocorrências verificadas durante a auditoria. Na subseção 4.3, final, constam as demonstrações contábeis consolidadas preparadas e divulgadas, no intuito de permitir ao usuário deste relatório relacionar a opinião de auditoria emitida com as demonstrações financeiras.

### 4.1 RELATÓRIO DE AUDITORIA DO BALANÇO GERAL DO ESTADO DE 2018

#### 4.1.1 Opinião

Em cumprimento ao inciso I do art. 71 da Constituição Estadual e ao inciso II do art. 1º da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (LC Estadual 621/2012) c/c o art. 118<sup>131</sup> do Regimento Interno deste Tribunal de Contas (RITCEES), foram examinadas as demonstrações contábeis consolidadas do Estado do Espírito Santo relativas ao exercício de 2018.

Tais demonstrações integram a Prestação de Contas Anual do Governador e contemplam a execução e a análise dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social. São compostas pelos Balanços Patrimonial, Orçamentário e Financeiro e pelas Demonstrações das Variações Patrimoniais, dos Fluxos de Caixa e das Mutações no Patrimônio Líquido, e suas respectivas Notas Explicativas, as quais têm por base exclusivamente os atos e fatos registrados no Sistema Integrado de Gestão das Finanças Públicas do Espírito Santo (Sigefes) pelos órgãos, entidades e fundos da Administração Pública Estadual.

---

<sup>131</sup> Art. 118. O parecer prévio consistirá em apreciação geral e fundamentada da gestão orçamentária, patrimonial, financeira e fiscal havida no exercício, devendo demonstrar se o balanço geral representa adequadamente a posição financeira, orçamentária e patrimonial do Estado em 31 de dezembro, bem como se as operações estão de acordo com os princípios fundamentais de contabilidade e com os princípios constitucionais e legais aplicáveis à Administração Pública, concluindo pela aprovação, aprovação com ressalva ou rejeição das contas.



## Núcleo de Macroavaliação Governamental Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

Com base nos procedimentos realizados e nas evidências obtidas na auditoria, não há conhecimento de nenhum fato que nos leve a acreditar que as informações constantes nas demonstrações contábeis consolidadas não representem adequadamente, em todos os seus aspectos relevantes, a situação patrimonial em 31/12/2018 e os resultados orçamentário, financeiro e patrimonial do exercício de 2018, exceto pelas ocorrências descritas na subseção seguinte.

### **4.1.2 Base para opinião**

A auditoria foi conduzida de acordo com a Norma Brasileira de Contabilidade NBC TA 600 – Considerações Especiais – Auditorias de Demonstrações Contábeis de Grupos, incluindo o Trabalho dos Auditores dos Componentes, e no que aplicável com o manual de auditoria de conformidade e demais padrões de auditoria do TCEES, e o manual de auditoria financeira do Tribunal de Contas da União (TCU).

As responsabilidades da equipe de auditoria, em conformidade com tais normas, estão descritas na subseção 4.1.5 deste relatório. A equipe de auditoria é independente em relação às informações divulgadas na Prestação de Contas do Governador do Estado do Espírito Santo, de acordo com os princípios éticos relevantes previstos nas normas de auditoria, e cumpre com as demais responsabilidades éticas nelas previstas.

Vale ressaltar que, tendo em vista as limitações inerentes aos projetos estruturantes, presentes neste trabalho e identificadas no Processo TC 6226/2018, o rito metodológico, dadas as condições de recurso e tempo, baseou-se principalmente em procedimentos analíticos e indagações, portanto, mais limitado, consistindo em asseguração limitada.

A seguir, são descritas as principais ocorrências:



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

- Reconhecimento indevido de créditos a receber de financiamentos concedidos (Fundap) vencidos há mais de vinte anos;
- Ausência do reconhecimento contábil da provisão de precatórios da trimestralidade;
- Reconhecimento indevido de créditos tributários vencidos há mais de quarenta anos;
- Superavaliação do passivo, no montante de R\$ 135 milhões, decorrentes de erros no cálculo da atualização dos empréstimos do BID e BIRD;
- Distorções no ativo e no passivo em virtude da ausência de reconhecimento, mensuração e evidenciação por competência, em valor não estimado;
- Distorções no ativo em virtude da ausência de registro contábil da depreciação dos bens imóveis, em valor não estimado.

Quanto à materialidade dos achados, foram detectadas distorções de valor do ativo da ordem de R\$ 135 milhões, equivalente a 0,52% do total do ativo<sup>132</sup>, que contou com a regularização do registro no exercício de 2019, na nota patrimonial 2019NP00164 datada de 02/01/2019. Os achados com valor não estimado se tratam de distorções que, por limitação de escopo, não puderam contar com elementos suficientes para o cálculo de seus valores.

#### 4.1.3 Principais assuntos de auditoria

Os principais assuntos de auditoria do Balanço Geral do Estado foram tratados no contexto da análise das demonstrações contábeis como um todo, não constituindo opinião em separado, e podem ser assim sintetizados:

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

<sup>132</sup> Total de distorções do ativo R\$ 135.187.435,22 sobre o total do ativo R\$ 25.753.829.944,24.



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

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

*Ausência do reconhecimento contábil da provisão de precatórios da trimestralidade*

A auditoria identificou a existência de 30 precatórios da trimestralidade<sup>133</sup>, os quais não estão reconhecidos no Balanço Patrimonial do Estado, bem como ausência de norma regulamentadora para a apuração periódica das informações acerca do montante atualizado de ações judiciais defendidas, que possam se converter em risco fiscal possível e provável para o Estado.

*Reconhecimento indevido de créditos tributários vencidos há mais de quarenta anos*

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

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

A auditoria detectou erros de cálculo no lançamento de atualização (registro de variação monetária) dos empréstimos e financiamentos do Banco Interamericano de

---

<sup>133</sup> Os precatórios da trimestralidade foram gerados por ações judiciais de servidores estaduais com base na Lei Estadual 3935/87 (Lei da Trimestralidade ou do Gatilho), que tratava da concessão de recomposição de vencimentos e proventos a cada três meses, automaticamente, com base em 60%, no mínimo, da variação acumulada do Índice de Preços ao Consumidor (IPC) no trimestre.



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

Desenvolvimento (BID) e do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD). Tais problemas culminaram em superavaliação do passivo no montante de R\$ 135 milhões. Cumpre ressaltar que os valores foram corrigidos mediante registros contábeis realizados no exercício de 2019.<sup>134</sup>

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

No ativo a auditoria identificou que não houve registro por competência das arrecadações referentes aos créditos tributários a receber oriundos de receitas tributárias (ICMS) e das transferências intergovernamentais; e no passivo não houve registro contábil das apropriações por competência referentes aos encargos de férias (grupo passivo circulante) no exercício de 2018.

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

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

#### **4.1.4 Responsabilidades da administração e da governança pelas demonstrações contábeis**

A Secretaria de Estado da Fazenda (Sefaz) é o órgão central do sistema fazendário<sup>135</sup>, em seus aspectos financeiro, contábil e tributário, e tem como âmbito de ação: a avaliação permanente da economia estadual visando a formulação e execução das políticas econômica, tributária, fiscal, financeira e contábil do Estado. No aspecto

<sup>134</sup> Os erros de cálculo foram corrigidos em 02/01/2019 por meio da nota patrimonial 2019NP00164 e publicados em nota explicativa às demonstrações contábeis do exercício de 2018.

<sup>135</sup> Art 1º da Lei Complementar Estadual 225/2002.



## Núcleo de Macroavaliação Governamental Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

financeiro, é responsável pela aplicação dos recursos estaduais e por realizar a conciliação dos saldos contábeis das contas em que tais recursos são registrados.

No aspecto da governança das demonstrações contábeis, na competência de Órgão Central de Contabilidade do Estado<sup>136</sup>, a Sefaz é responsável por extrair, mediante o sistema Sigefes, os dados consolidados de todos os poderes e órgãos do Estado para elaboração das demonstrações contábeis que integram o Balanço Geral Consolidado, conforme a Lei 4.320/1964, a Lei Complementar 101/2000, o Decreto Estadual de encerramento (4166-R/2017) e as demais normas aplicáveis à contabilidade. A Sefaz é responsável também pelos controles internos contábeis que determinou como necessários para permitir a elaboração de demonstrações livres de distorção relevante, de acordo com os artigos 26, 32 e 33 da Lei Complementar Estadual 225/2002.

A responsabilidade pela publicação das demonstrações contábeis consolidadas do Estado compete à Secretaria de Estado de Controle e Transparência (Secont) conforme as disposições estabelecidas na Lei Estadual 5.281/1996.

### **4.1.5 Responsabilidades do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo pela auditoria do BGE**

O Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, em cumprimento ao art. 71, inciso I, da Constituição Estadual e ao art. 1º, inciso II, da Lei Orgânica do TCEES (LC Estadual 621/2012) c/c o art. 118<sup>137</sup> do Regimento Interno deste Tribunal de Contas

---

<sup>136</sup> §1º do art. 182 do Código Financeiro Estadual (Lei Estadual 2.583/1971).

<sup>137</sup> Art. 118. O parecer prévio consistirá em apreciação geral e fundamentada da gestão orçamentária, patrimonial, financeira e fiscal havida no exercício, devendo demonstrar se o balanço geral representa adequadamente a posição financeira, orçamentária e patrimonial do Estado em 31 de dezembro, bem como se as operações estão de acordo com os princípios fundamentais de contabilidade e com os princípios constitucionais e legais aplicáveis à Administração Pública, concluindo pela aprovação, aprovação com ressalva ou rejeição das contas.



**Núcleo de Macroavaliação Governamental**  
**Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018**

(RITCEES), tem a responsabilidade de emitir parecer prévio sobre as contas anuais do Governador do Estado.

A auditoria do Balanço Geral do Estado tem o objetivo de obter segurança razoável de que as demonstrações contábeis, tomadas em conjunto, estão livres de distorção relevante, independentemente se causada por fraude ou erro, e de emitir relatório de auditoria contendo a opinião. Segurança razoável significa um alto nível de segurança, mas não uma garantia de que a auditoria realizada de acordo com as normas brasileiras e internacionais de auditoria detecta todas as eventuais distorções relevantes existentes. As distorções podem ser decorrentes de fraude ou erro e são consideradas relevantes, quando, individualmente ou em conjunto, possam influenciar, dentro de uma perspectiva razoável, as decisões econômicas dos usuários tomadas com base nas referidas demonstrações contábeis<sup>138</sup>.

Na realização da auditoria, a equipe manteve ceticismo e exerceu julgamento profissional e declara que seguiu as normas de auditoria do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, e, no que aplicável, as normas brasileiras de contabilidade, em especial a NBC TA 600 (auditorias de demonstrações contábeis de grupos).

Declara, ainda, que, para obter entendimento dos controles internos relevantes para a auditoria, planejou procedimentos de auditoria que são apropriados nas circunstâncias específicas, mas não para fins de expressar uma opinião sobre a eficácia dos controles internos da entidade.

Declara, por fim, que comunicou os responsáveis pela elaboração das demonstrações contábeis a respeito, entre outros aspectos, do alcance planejado, da época da auditoria e das constatações significativas de auditoria, inclusive as eventuais deficiências identificadas nos controles internos.

---

<sup>138</sup> NBC TA 700 - Formação da Opinião e Emissão do Relatório do Auditor Independente sobre as Demonstrações Contábeis.



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

## 4.2 FUNDAMENTAÇÃO TÉCNICA DETALHADA PARA A OPINIÃO EMITIDA

As demonstrações contábeis têm como objetivo apresentar aos usuários da informação contábil a situação do patrimônio e dos fluxos financeiros e econômicos da entidade num determinado momento ou período. As demonstrações contábeis consolidadas do Estado apresentadas na Prestação de Contas do Governador do Estado de 2018 devem retratar o patrimônio do Estado em 31/12/2018 e os fluxos financeiros e econômicos do exercício de 2018.

Durante uma auditoria de demonstrações contábeis, podem ser detectadas distorções que alterem esse retrato patrimonial. Entende-se como distorção<sup>139</sup> a diferença entre a informação contábil declarada e a informação contábil requerida, considerando a estrutura de relatório financeiro aplicável, no que concerne ao valor, à classificação, à apresentação ou à divulgação de um ou mais itens das demonstrações, alterando a percepção do leitor sobre as informações ali contidas. A seguir destaca-se a fundamentação técnica detalhada das distorções identificadas.

### **I. Ausência de conta de ajuste para perdas referentes a créditos a receber a longo prazo de financiamentos concedidos (Fundap), em montante não estimado**

A auditoria verificou que não houve o registro de ajuste para perdas referente aos créditos a receber a longo prazo de financiamentos concedidos (Fundap), registrados na conta 1.2.1.1.1.03.02 - Financiamentos Concedidos – Fundap.

A partir dos registros contábeis, identificou-se a existência de lançamentos mensais, inclusive registros de atualizações referentes aos encargos de financiamentos vencidos e vincendos nas operações Fundap, conforme estabelecidos na legislação (art. 1º da Lei Estadual 4.972/94). Verificou-se também que nos leilões realizados em consonância com o artigo 2º da lei Fundap 9.126/2009, os financiamentos foram

---

<sup>139</sup> Issai 1450.



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

resgatados por 10% de seu valor, ocorrendo uma perda de 90% do saldo atual do financiamento, contudo, não houve o cálculo nem registro do ajuste para perdas relacionado à referida conta.

Ao avaliar se um item se enquadra na definição de ativo, passivo ou patrimônio líquido, deve-se atentar para a sua essência e realidade econômica e não apenas sua forma legal<sup>140</sup>. A NBC TSP Estrutura Conceitual afirma que, para que a informação represente fielmente as transações e outros eventos, ela deve ser apresentada de acordo com a essência destas transações e outros eventos, e não meramente em sua forma legal, de modo que as características qualitativas da relevância e da representação fidedigna sejam alcançadas. Ademais, o item 3.2.2, Parte II do MCASP (7ª Edição) prescreve que os riscos de recebimentos de direitos são reconhecidos em contas de ajustes, a qual será reduzida ou anulada quando deixarem de existir os motivos que a originaram.

Em resposta ao questionamento sobre a ausência de conta de ajuste para perdas referentes a créditos a receber a longo prazo de financiamentos concedidos (Fundap), a Sefaz esclareceu que em 31/12/2018, por meio das Notas Patrimoniais 2018NP03102 e 2018NP03104 na UG 800102 – Encargos Gerais (Sefaz), efetuou a contabilização de R\$ 918.690.638,24 de ajuste para perdas.

Em razão do reconhecimento do ajuste para perdas de créditos de financiamentos concedidos (Fundap) no exercício de 2018, não há recomendações.

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

A auditoria identificou a existência de créditos a receber de financiamentos concedidos (Fundap), vencidos desde 1995, registrados na conta 1.2.1.1.1.03.02 -

<sup>140</sup> Item 2, Parte II do MCASP (7ª Edição).



**Núcleo de Macroavaliação Governamental**  
**Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018**

Financiamentos Concedidos - Fundap, no ativo do Balanço Patrimonial, conforme amostra a seguir:

Tabela 4.1 - Amostra de contratos vencidos Fundap Data Base: 31/03/18

<b>Código Contrato</b>	<b>Data vencimento</b>
01215-7	30/01/95
14424-5	30/09/95
24150-4	30/10/95
27791-6	30/11/95
24044-1	30/01/96
27769-5	28/02/96
25314-9	30/05/96
02278-9	30/06/96
26415-6	30/08/96
28290-1	30/09/96
24872-7	30/10/96
26824-1	30/04/97
11512-4	30/01/98
23854-6	30/09/98
15198-4	30/11/98
15257-4	30/01/99
12044-7	30/06/99

Fonte: Relatório saldo devedor Fundap de 31/03/18 (anexo a Nota Patrimonial 2018NP00596)

Esses créditos a receber de financiamentos concedidos (Fundap), vencidos desde 1995, receberam o mesmo tratamento contábil dos demais créditos vencidos em período mais recente, sem qualquer diferenciação quanto à capacidade de recuperação econômico-financeira desses créditos.

De acordo com o item 2.1.2, Parte II do MCASP (7ª Edição), o 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. O MCASP reforça que os créditos a receber cuja expectativa de geração de benefícios econômicos seja considerada remota (baixíssima probabilidade) devem ser desreconhecidos das demonstrações contábeis por não atenderem à definição de ativo, os quais continuam sendo objeto de controle contábil em contas apropriadas, assegurando-se a devida transparência.



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

O reconhecimento indevido desses créditos afronta também a característica qualitativa da representação fidedigna, alcançada quando a representação do fenômeno econômico é completa, neutra e livre de erro material, nos termos dos itens 3.10 a 3.16 da NBC TSP Estrutura Conceitual.

Embora haja contencioso administrativo de longa duração<sup>141</sup>, um crédito vencido em 1995 e 1996 não deve ser tratado contabilmente da mesma forma que um crédito vencido em período mais recente. A Sefaz necessita normatizar e adotar metodologia adequada para o tratamento contábil dos créditos a receber que possuem diferentes potenciais de recuperabilidade, levando em conta a variável tempo, dada sua importância para a atividade de cobrança. Reitera-se que é possível desreconhecer os créditos do ativo nesta situação e mantê-los como objeto de controle contábil em contas apropriadas.

Instada a se manifestar, a Sefaz informou que passou a reconhecer o ajuste para perdas de créditos oriundos de financiamentos (Fundap), tendo como base a mesma metodologia utilizada pelo Banco de Desenvolvimento do Estado do Espírito Santo S/A (Bandes) para ajustar as "rendas a apropriar sobre contratos em atraso de mais de 365 dias". Registrou também que o montante foi reconhecido no Balanço Geral do Estado em 31/12/2018.

A auditoria verificou que a Sefaz constituiu um ajuste para as perdas de créditos de financiamentos concedidos (Fundap), objetivando reduzir a sobreavaliação do ativo decorrente do reconhecimento indevido dos créditos a receber. Contudo, o reconhecimento de um item que não preenche os requisitos de classificação como ativo não deve ser compensado com o registro de ajuste para perdas.

Assim, permanece a ausência de normatização dos critérios de classificação desses créditos a receber, que permita o tratamento diferenciado dos créditos com situações distintas, seja para desreconhecer o montante que não se enquadrar no critério de

---

<sup>141</sup> Registra-se que não foram apresentadas evidências quanto às ações de cobrança ajuizadas, referentes aos financiamentos concedidos (Fundap).



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

ativo, seja para otimizar a atuação do Estado na recuperação dos créditos a receber oriundos de financiamentos concedidos (Fundap), dando tratamento diferenciado para aqueles créditos que possuem maior potencial de recuperação econômico/financeira.

Diante do exposto, entende-se pertinente a seguinte **recomendação**.

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

### III. Baixa indevida realizada diretamente no ativo não circulante

A auditoria verificou que as baixas de quitação de tributos inscritos em dívida ativa foram registradas diretamente no ativo não circulante, em vez de registrar as baixas no ativo circulante, conforme determina as normas (MCASP - item 2.1.3), ocorrendo o registro mensal de ajustes manuais para regularização.

A norma brasileira de contabilidade NBC TSP 11 (Apresentação das Demonstrações Contábeis) e o item 2.1.3, Parte II, do MCASP (7ª Edição) dispõem que os ativos e passivos são conceituados e segregados em circulante e não circulante, sendo os ativos classificados como circulante quando satisfizerem a um dos seguintes critérios: a) estiverem disponíveis para realização imediata; e b) tiverem a expectativa de realização até doze meses após a data das demonstrações contábeis.

Instada a se manifestar, a Sefaz informou que foram providenciados os registros de ajustes nas contas de dívida ativa tributária e não tributária, nos meses de dezembro de 2018 e janeiro de 2019, transferindo-os parcialmente do ativo não circulante para



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

o ativo circulante, e que está promovendo as adequações necessárias no Sigefes no tocante à configuração dos itens patrimoniais envolvidos, bem como adaptando os códigos de DUA no Sigefes (integração MAPA), para que as baixas ocorram diretamente no ativo circulante.

A auditoria verificou no Sigefes que os lançamentos de baixa passaram a ocorrer no ativo circulante. Em virtude dos ajustes promovidos, não há recomendações.

#### **IV. Ausência do reconhecimento contábil da provisão de precatórios da trimestralidade**

Com base nos exames, a auditoria identificou a existência de 30 precatórios da trimestralidade<sup>142</sup> não reconhecidos no Balanço Geral do Estado.

A norma brasileira de contabilidade NBC TSP 03 (Provisões, Passivos Contingentes e Ativos Contingentes) e o item 10.1 e 10.2, Parte II, do MCASP 7ª Edição definem que provisão é um passivo de prazo ou valor incerto e orienta que a provisão deve ser reconhecida quando estiverem presentes os três requisitos: a) exista uma obrigação presente (formalizada ou não) resultante de eventos passados; b) Seja provável uma saída de recursos que incorporam benefícios econômicos ou potencial de serviços para a extinção da obrigação; c) Seja possível fazer uma estimativa confiável do valor da obrigação.

A ausência de reconhecimento contábil dos precatórios da trimestralidade e também de providências para a avaliação da probabilidade de perdas nas demandas judiciais já foi objeto de parecer deste Tribunal de Contas<sup>143</sup>. Neste intuito, a Secretaria Estadual da Fazenda (Sefaz) e a Procuradoria Geral do Estado (PGE) adotaram recentes medidas administrativas: a Nota Técnica 002/2019/GECOG/SUBSET/SEFAZ-ES que dispõe sobre orientações para o registro das provisões e passivos

<sup>142</sup> Os precatórios da trimestralidade foram gerados por ações judiciais de servidores estaduais com base na Lei Estadual 3935/87 (Lei da Trimestralidade ou do Gatilho), que tratava da concessão de recomposição de vencimentos e proventos a cada três meses, automaticamente, com base em 60%, no mínimo, da variação acumulada do Índice de Preços ao Consumidor (IPC) no trimestre.

<sup>143</sup> Parecer prévio das contas do governador do exercício de 2015, Processo TC 3532/2016.



**Núcleo de Macroavaliação Governamental**  
**Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018**

contingentes e a Portaria Conjunta SEFAZ/PGE nº 001-S, de 11 de fevereiro de 2019, que Instituiu Grupo Técnico (GT-Provisão) para estudos com o objetivo de reconhecer no balanço patrimonial do Estado as provisões, passivos contingentes e ativos contingentes decorrentes de ações judiciais.

Cabe registrar o seguinte histórico:

Conforme se extrai do Processo Administrativo TC 6263/2015<sup>144</sup>, foi firmado o Termo de Cooperação Técnica, entre o Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo (TJES), o Governo do Estado do Espírito Santo e o Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo para viabilizar proposta de fórmula de cálculo para apuração dos valores devidos, por meio de operação de reliquidação dos denominados “precatórios da trimestralidade”.

Após a designação de servidores desta Corte para a realização dos estudos e elaboração da metodologia de cálculo dos precatórios, foi encaminhado ao então Presidente deste Tribunal um arrazoado apontando para o fato de que algumas balizas jurídicas se encontravam pendentes, sendo necessário, portanto, a sua definição por parte do Poder Judiciário para conclusão da metodologia da memória de cálculo. Na sequência, ocorreu o seu encaminhamento ao então Presidente do Tribunal de Justiça do Estado, por meio do OF. GPTC. Nº 094/2015.

O Presidente do Tribunal de Justiça, à época, forneceu respostas aos referidos questionamentos, possibilitando a confecção, pela Comissão deste TCEES, de relatório e memórias de cálculo relativas ao Precatório nº 200.970.000.523, da Associação dos Procuradores do Estado do Espírito Santo. Naquela oportunidade, a Comissão Técnica desta Corte, com arrimo em Decisão emanada da Presidência do E. Tribunal de Justiça, informou a utilização das balizas necessárias.

Por ocasião da elaboração da versão final da referida metodologia, fora remetida ao E. Tribunal de Justiça, tanto na versão impressa quanto em mídia digital, a memória

---

<sup>144</sup> Processos administrativos que trataram do termo de cooperação: TC 5212/2014 e TC 6263/2015.



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

de cálculo relativa ao Precatório 200.970.000.523, conforme Ofício OF.GPTC.Nº 274/2015, datado de 29 de maio de 2015. Ato contínuo, considerando que o referido termo de cooperação não teve seu prazo de vigência prorrogado, o Processo Administrativo TC 6263/2015 fora arquivado, ressaltando-se que a presidência desta Corte consignou, com arrimo em proposição formulada no relatório produzido pela Comissão Técnica de Auditores de Controle Externo, expressamente à fl. 129 daqueles autos, que o Tribunal de Justiça/ES poderia se valer em replicar a fórmula de cálculo apresentada nos demais processos, constantes do objeto daquele instrumento.

Em 2018, por meio do Protocolo TC 8660/2018<sup>145</sup>, o governador do Estado (ofício 58/2018), solicitou a revisão dos cálculos do precatório 200.960.000.376. A Instrução Técnica 60/2018, peça anexa ao Protocolo TC 8660/2018, juntado aos autos do TC 6263/2015, que trata do termo de cooperação no âmbito do TCEES, reafirmou a metodologia da memória de cálculo, conforme Ofício OF.GPTC.Nº 274/2015, datado de 29 de maio de 2015, bem como entendeu que seria uma base confiável para os registros contábeis das provisões ou passivos contingentes nas Demonstrações Contábeis do Estado, *in verbis*:

1. **Reafirmar a metodologia da memória de cálculo relativa ao Precatório 200.970.000.523**, conforme Ofício OF.GPTC.Nº 274/2015, datado de 29 de maio de 2015.
2. Informar, diante da configurada ausência de elementos e informações, sobre a inviabilidade técnica e operacional de realização individualizada de recálculos.
3. Informar que o processamento da regular liquidação da despesa e/ou o **reconhecimento, a mensuração e a evidenciação de provisões e de passivos contingentes nas demonstrações contábeis do Governo do Estado do Espírito Santo, decorrentes dos precatórios da trimestralidade podem, conforme recomendação anterior deste Tribunal, se balizar por essa metodologia.**
4. Sugerir ao Chefe do Poder Executivo Estadual, com amparo nas recomendações constantes do Parecer Prévio TC-053/2016, proferido no Processo TC 3532/2016 (prestação de contas anual do Governador do Estado-Exercício de 2015), que ciente os representantes legais da Secretaria de Estado da Fazenda (SEFAZ) e Procuradoria Geral do Estado

<sup>145</sup> Juntado ao Processo TC 6263/2015, que trata do Acordo de Cooperação Técnica.



**Núcleo de Macroavaliação Governamental**  
**Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018**

(PGE), com o objetivo de adotar as providências cabíveis para a revisão dos cálculos do débito dos precatórios atrelados a “trimestralidade”.

5. Por fim, promover o encaminhamento de cópia do processo administrativo TC-6.263/2015, inclusive cópia da mídia contendo planilhas com memórias de cálculos contendo metodologia/memória de cálculo produzida nos termos do acordo de cooperação técnica firmado com essa finalidade. (g.n.)

Atualmente, os precatórios da trimestralidade encontram-se suspensos por decisão do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que determinou a suspensão do pagamento de todos os precatórios da trimestralidade, inclusive aqueles que já tenham sido objeto de recálculo, até o trânsito em julgado das ações declaratórias de nulidade. (Pedido de providências 0006398-60.2018.2.00.0000, decisão acompanhada pelo TJES, ofício 213/2018-GDADT)<sup>146</sup>.

A nota explicativa 26 das Demonstrações Contábeis Consolidadas do Estado, referente ao exercício de 2018, publicada no Diário Oficial do Estado de 29 de março de 2019, evidenciou os dados dos referidos precatórios da trimestralidade e a impossibilidade do reconhecimento contábil do passivo em virtude da estimativa confiável estar prejudicada, considerando que a Vice-Presidência do TJES (Recurso Administrativo 0011520-36.2015.8.08.0000), em 19/12/2018, decidiu pela não prorrogação do Termo de Cooperação Técnica com o Tribunal de Contas do ES.

Ao evidenciar os precatórios da trimestralidade em nota explicativa por considerar que estava prejudicada a estimativa confiável dos seus valores, a Sefaz optou por fazê-lo como passivo contingente no Balanço Patrimonial do exercício de 2018.

A NBC TSP 03 (item 33) prevê que o uso de estimativas é parte essencial da elaboração de demonstrações contábeis e não prejudica a sua confiabilidade. Isso é especialmente válido no caso das provisões, que, por natureza, têm mais incerteza que a maior parte dos demais ativos e passivos. Com exceção de casos extremamente raros, a entidade é capaz de determinar um intervalo de possíveis

---

<sup>146</sup> Disponível em: <<http://www.tjes.jus.br/precatorios/consultas/informacoes-trimestralidade/>>. Acesso em: 24 abr. 2019.



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

resultados e, desse modo, pode realizar a estimativa da obrigação que seja suficientemente confiável para uso no reconhecimento da provisão.

Cabe frisar que as provisões são incertas quanto ao seu prazo ou valor, mas devem ser reconhecidas como passivo porque são obrigações presentes e presume-se que possa ser feita uma estimativa confiável.

Diante do exposto, entendem-se pertinentes as seguintes **recomendações**:

Visando atender à Norma Brasileira de Contabilidade TSP 03, relativa às provisões e passivos contingentes:

- a) Que a Sefaz, em conjunto com a Procuradoria Geral do Estado (PGE), providencie a elaboração de uma norma regulamentadora para a apuração periódica das informações acerca do montante atualizado de ações judiciais defendidas, que possam se converter em risco fiscal possível e provável e passarão a constar do Anexo de Riscos Fiscais, segundo o art. 4º, § 3º, da LC 101/2000 (LRF), além das demonstrações contábeis do Estado.
- b) Que, após providenciada a medida anterior, a Sefaz adote as providências necessárias para o reconhecimento contábil dos passivos relativos às provisões e passivos contingentes, especialmente os denominados precatórios da trimestralidade, nas demonstrações contábeis do Estado do Espírito Santo dos exercícios seguintes.

## **V. Reconhecimento indevido de créditos tributários vencidos há mais de quarenta anos**

A auditoria identificou a existência de créditos tributários a receber vencidos desde 1967, contabilizados como créditos tributários inscritos em dívida ativa no balanço patrimonial, conforme amostra relacionada na Tabela 4.2 a seguir.



**Núcleo de Macroavaliação Governamental**  
**Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018**

Tabela 4.2 – Amostra de CDA's em aberto (1967 a 1998)

Nº CDA	DATA EMISSÃO	VALOR VRTE	VALOR R\$
143	01/03/67	36.868,5852	120.656,13
1	01/03/68	11.337,9306	37.104,51
189	22/08/69	413,0082	1.351,61
5	28/01/71	159,6460	522,46
181	01/12/72	37.333,3378	122.177,08
258	10/08/73	10.303,5167	33.719,29
1206	30/12/74	87.417,0030	286.080,88
155	14/05/75	27.747,3650	90.806,03
1450	06/10/76	53.861,0728	176.265,75
997	05/10/77	124.741,6566	408.229,55
427	18/07/78	32.470,0086	106.261,35
532	28/05/79	56.689,0126	185.520,46
623	01/04/80	24.194,8093	79.179,93
635	22/05/81	82.069,0699	268.579,24
490	23/04/82	9.499,4119	31.087,78
141	30/05/83	32.233,2541	105.486,55
534	10/08/84	37.582,8637	122.993,68
426	30/05/85	192.832,7032	631.064,30
315	13/02/86	92.810,1097	303.730,37
669	17/12/87	50.653,2860	165.767,94
136	17/03/88	78.138,3641	255.715,61
351	14/07/89	61.128,0993	200.047,82
256	30/04/90	435.334,4846	1.424.675,63
1486	08/10/91	101.622,2976	332.569,13
14	07/01/92	364.699,6513	1.193.516,08
175	16/02/93	180.272,2029	589.958,81
718	01/06/94	201.619,4995	659.819,97
217	10/03/95	277.445,8030	907.969,13
374	03/05/96	349.762,0827	1.144.631,39
450	09/09/97	2.409.694,6741	7.885.966,79
192	12/02/98	605.939,9053	1.982.998,93
Total		6.066.874,7153	19.854.454,20

Fonte: Planilhas extraídas do SIT em 01/01/2019 em resposta do Ofício TC 4389/2018 (CI/GEARC/SEFAZ/Nº002/2019)

Esses créditos são tratados contabilmente da mesma forma que os demais créditos vencidos em períodos mais recentes e com o mesmo percentual de ajuste para perdas, sem qualquer diferenciação quanto às suas capacidades de recuperação econômico-financeira. Tal diferenciação é razoável, pois várias situações podem ocorrer ao longo de todos esses anos, influenciando a capacidade econômico-



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

financeira de recuperar o crédito por parte da Sefaz, que deve ser refletido de forma fidedigna nas demonstrações contábeis.

De acordo com o item 2.1.2, Parte II, do MCASP (7ª Edição), o 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. O reconhecimento indevido afronta ainda a característica qualitativa da representação fidedigna, alcançada quando a representação do fenômeno econômico é completa, neutra e livre de erro material, nos termos dos itens 3.10 a 3.16 da NBC TSP Estrutura Conceitual.

Os créditos tributários a receber compreendem os valores relativos a créditos a receber oriundos das variações patrimoniais aumentativas tributárias (PCASP 2018), devendo ter os riscos de recebimento de direitos reconhecidos em conta de ajuste, a qual será reduzida ou anulada quando deixarem de existir os motivos que a originaram (Item 3.2.2, Parte II, do MCASP 7ª Edição). O MCASP reforça que os créditos tributários a receber cuja expectativa de geração de benefícios econômicos seja considerada remota (baixíssima probabilidade) devem ser desreconhecidos das demonstrações contábeis por não atenderem a definição de ativo, os quais continuam sendo objeto de controle contábil em contas apropriadas, assegurando-se a devida transparência.

Constatou-se que não há normatização Estadual de critérios de classificação quanto a recuperabilidade econômico-financeira dos créditos tributários a receber, inclusive os créditos inscritos em dívida ativa, que permita dar tratamento diferenciado aos créditos com situações distintas (que possuem diferentes potenciais de recuperabilidade), seja para desreconhecer aqueles que não se enquadrarem no critério de ativo, seja para otimizar a atuação do Estado na recuperação dos créditos tributários, dando tratamento preferencial e diferenciado para os créditos que possuem maior potencial de recuperação econômico-financeira. Assim, é necessário um tratamento contábil adequado dessas situações de créditos a receber muito antigos e que possuem menor potencial de recuperabilidade.



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

Instada a se manifestar, a Sefaz informou que está providenciando o aperfeiçoamento nos sistemas de informação a fim de disponibilizar funcionalidades que permitam extrair, com maior riqueza de detalhes, as informações inerentes às movimentações ocorridas no estoque da dívida ativa. Relatou que o Sistema de Arrecadação e Tributação (SIT) se encontra em processo de descontinuidade, estando todas suas funcionalidades sendo migradas para o denominado “Novo Portal PSS”, e que, a partir dessa migração, a Sefaz espera ter maiores subsídios para qualificar o estoque da dívida ativa, de forma a refletir positivamente na qualidade dos ajustes para perdas dos créditos inerentes à dívida ativa.

Registrou também que adota como critério para o reconhecimento dos ajustes para perdas, a média de recebimento dos últimos três exercícios (modelo constante no Manual de Contabilidade Pública – 5ª edição). Por fim, destacou que a fim de assegurar que os valores contabilizados efetivamente espelhem a real possibilidade de recuperação econômico-financeira do crédito, está analisando, para o exercício de 2019, a pertinência de adoção de outros critérios de reconhecimento dos ajustes para perdas dos créditos inscritos em dívida ativa.

Assim, a auditoria verificou que a Sefaz constituiu um ajuste para as perdas de créditos tributários, objetivando reduzir a sobreavaliação do ativo decorrente do reconhecimento indevido dos créditos tributários, e que está tomando providências para aperfeiçoamento do sistema de informações tributárias.

Contudo, o reconhecimento de um item que não preenche os requisitos de classificação como ativo não deve ser compensado com o registro de ajuste para perdas. Portanto, permanece a ausência de normatização dos critérios de classificação quanto à recuperabilidade econômico-financeira dos créditos tributários que permita o tratamento diferenciado para aqueles que possuem maior potencial de recuperação.

Diante do exposto, entende-se pertinente a seguinte **recomendação**.



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

Visando atender os preceitos da NBC TSP Estrutura Conceitual (itens 3.10 a 3.16 e 5.6 a 5.13) e do MCASP (itens 2.1.1 e 2.1.2), que a Sefaz, em conjunto com a Procuradoria Geral do Estado (PGE), normatize os critérios de classificação para o reconhecimento e mensuração dos créditos tributários, considerando os diferentes potenciais de recuperabilidade, a fim de que os registros contábeis no ativo e no ajuste para perdas espelhem a real possibilidade de recuperação econômico-financeira do crédito.

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

A auditoria detectou a existência de erros de cálculo no lançamento de atualização (registro de variação monetária) dos empréstimos e financiamentos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), sendo R\$ 1.997.141,50 no contrato “CT0002245 - BID – PROFAZ”, e R\$ 133.190.293,72 no contrato “CT0008353 - BIRD GIAP”. Tais problemas culminaram em superavaliação do passivo no montante de aproximadamente R\$ 135 milhões.

Contudo, identificou que os erros de cálculo foram corrigidos em 02/01/2019 por meio da nota patrimonial 2019NP00164. Verificou, também, que na publicação das demonstrações contábeis consolidadas referentes ao exercício de 2018, publicado no Diário Oficial do Estado em 29/03/2019, constaram em nota explicativa os ajustes realizados em 2019 para correção do erro de cálculo para maior nas atualizações dos empréstimos e financiamentos (BID e BIRD) ocorridos em 2018.

Diante do exposto, verificou-se que, de fato, o ativo constou superavaliado no Balanço Patrimonial de 31/12/2018, por erros no cálculo nas atualizações dos empréstimos e financiamentos (BID e BIRD). Embora os valores tenham sido corrigidos, mediante registros contábeis realizados no exercício de 2019, resultou que os demonstrativos



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

de 2018 permaneceram distorcidos em virtude dessa falha operacional, não cabendo recomendações.

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

**a) Ausência de registro contábil nas contas de créditos a receber decorrentes de receitas tributárias - ICMS (regime de competência)**

A auditoria identificou que não houve registro por competência das arrecadações referentes aos créditos tributários a receber oriundos de receitas tributárias (ICMS) contabilizados no ativo do balanço patrimonial, em desacordo com o disposto no item 1 do Anexo Único da IN TC 36/2016, que estabeleceu o prazo a partir de 01/01/2017 para a adequação dos registros contábeis referentes ao reconhecimento, mensuração e evidenciação dos créditos oriundos de Receitas Tributárias – ICMS (regime de competência).

A referida distorção também foi objeto de recomendação no Parecer Prévio TC 52/2018 – Plenário, que tratou das Contas do Governador de 2017, tendo sido monitorada no Processo TC 6226/2018, que concluiu pelo atendimento parcial da recomendação em 2018.

Cabe destacar que o monitoramento identificou que foi adotada providência no intuito de atender o disposto no item 1 do Anexo Único da IN TC 36/2016, evidenciada pelo registro contábil dos créditos decorrentes de receitas tributárias do ICMS, oriundos de notificações de débitos e avisos de cobranças ainda não inscritos em dívida ativa, apurados mediante as atividades do grupo de trabalho instituído para a apuração e o reconhecimento dos créditos tributários pelo regime de competência (Portaria Sefaz 15-R de 31 de agosto de 2017).

Contudo, são necessários avanços no sentido de reconhecer tempestivamente e por competência as arrecadações referentes aos créditos tributários no ativo do balanço



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

patrimonial em convergência às normas internacionais de contabilidade do setor público.

Diante do exposto, entende-se pertinente reiterar a seguinte **recomendação**:

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

**b) Ausência de registro contábil nas contas de créditos a receber oriundos de transferências intergovernamentais (regime de competência)**

A auditoria identificou que não houve registro contábil por competência dos créditos oriundos de transferências intergovernamentais no exercício financeiro de 2018, em desacordo com o disposto na Instrução Normativa TC 36/2016 (Anexo Único - item 3), que fixou a obrigatoriedade dos registros contábeis referentes ao reconhecimento, mensuração e evidenciação dos demais créditos a receber (exceto créditos tributários, previdenciários e de contribuições a receber), bem como dos respectivos encargos, multas e ajustes para perdas (regime de competência).

A referida distorção também foi objeto de recomendação no Parecer Prévio TC 52/2018 – Plenário, que trata das Contas do Governador de 2017, tendo sido monitorada no Processo TC 6226/2018, que concluiu pelo não atendimento da recomendação em 2018.

Tendo em vista a necessidade de avanços no sentido de reconhecer por competência os créditos oriundos de transferências intergovernamentais no ativo do balanço patrimonial em convergência às normas internacionais de contabilidade do setor público, entende-se pertinente reiterar a seguinte **recomendação**:



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

Que a Sefaz, no exercício de sua competência de órgão central do sistema de contabilidade estadual, adote os procedimentos necessários para o reconhecimento e evidenciação dos créditos oriundos de transferências intergovernamentais, em observância ao disposto no item 3 do Anexo Único da IN TC 36/2016.

### **c) Ausência de apropriação por competência referente a férias**

A auditoria identificou que não houve registro contábil das apropriações por competência (grupo passivo circulante), referentes aos encargos com férias no exercício de 2018, nas unidades gestoras do Poder Executivo e Poder Judiciário do Estado, em desacordo com o disposto na Instrução Normativa TC 36/2016 (Anexo Único - item 11) que fixou a obrigatoriedade para adequação a partir de 01/01/2017 para o reconhecimento, mensuração e evidenciação das obrigações por competência decorrentes de benefícios a empregados (ex.: 13º salário e férias).

A referida distorção também foi objeto de recomendação no Parecer Prévio TC 52/2018 – Plenário, que trata das Contas do Governador de 2017, tendo sido monitorada no Processo TC 6226/2018, que concluiu pelo atendimento parcial da recomendação em 2018.

Registra-se que as Demonstrações Contábeis Consolidadas do Estado (publicadas em 29/03/2019) consignaram na nota explicativa 7 - letra b, que o registro de apropriações por competência de férias não foi realizado durante o exercício de 2018 e destacou que os relatórios necessários ao atendimento da recomendação estão sendo desenvolvidos em conjunto pela Prodest, Sefaz e Seger, a partir do SIARHES. Relatou também que os referidos trabalhos se encontram em fase de homologação, com a conclusão prevista para ocorrer até o término do exercício de 2019.



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

A auditoria concluiu que se fazem necessários avanços para a efetivação do reconhecimento, mensuração e evidenciação das apropriações por competência de férias em convergência às normas internacionais de contabilidade do setor público.

Diante do exposto, entende-se pertinente reiterar a seguinte **recomendação**:

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

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

A auditoria identificou que a depreciação dos bens imóveis não foi implementada no exercício de 2018, em desacordo com o disposto na Instrução Normativa TC 36/2016 (Anexo Único - item 7) que fixou a obrigatoriedade de adequação a partir de 01/01/2017 para os registros contábeis referentes ao reconhecimento, mensuração e evidenciação dos bens imóveis e respectiva depreciação.

Conforme estabelece o item 7.3 da Parte II do MCASP (Procedimentos Contábeis Patrimoniais), os ativos imobilizados se sujeitam à depreciação no decorrer da sua vida útil, devendo sua apuração ser realizada mensalmente, a partir do momento em que o item do ativo se tornar disponível para uso.

A referida distorção também foi objeto de recomendação no Parecer Prévio TC 52/2018 – Plenário, que trata das Contas do Governador de 2017, tendo sido monitorada no Processo TC 6226/2018, que concluiu pelo atendimento parcial da recomendação em 2018.

Registra-se que o monitoramento identificou que a Seger e a Sesa adotaram medidas visando à parametrização de rotina de depreciação dos bens imóveis, contudo, tais



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

medidas não foram implementadas nem disponibilizadas em ambiente de produção do Sistema Integrado de Gestão Administrativa (SIGA).

Destaca-se que as demonstrações contábeis consolidadas do Estado (publicadas em 29/03/2019) consignaram na nota explicativa 7 - letra h, que as atividades e etapas necessárias para a implantação da depreciação dos bens imóveis se encontram em análise, sendo que os detalhes para utilização dessa rotina serão divulgados posteriormente pela respectiva coordenação do módulo de patrimônio imobiliário da Secretaria de Estado de Gestão e Recursos Humanos (Seger).

Dessa forma, fazem-se necessários avanços no sentido de reconhecer a depreciação dos bens imóveis no ativo do balanço patrimonial em convergência às normas internacionais de contabilidade do setor público.

Diante do exposto, entende-se pertinente reiterar a seguinte **recomendação**:

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

#### 4.3 BALANÇO GERAL DO ESTADO DIVULGADO PELA SECRETARIA DE ESTADO DE CONTROLE E TRANSPARÊNCIA (SECONT)

Conforme mencionado na subseção 4.1.4, a Secretaria de Estado da Fazenda é responsável pela elaboração das demonstrações contábeis consolidadas do Estado do Espírito Santo, observando a Lei 4.320/1964, a Lei Complementar 101/2000 e as demais normas aplicáveis à contabilidade, bem como pelos controles internos contábeis que a Secretaria adotou como necessários para permitir a elaboração de demonstrações livres de distorção relevante.



**Núcleo de Macroavaliação Governamental**  
**Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018**

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

Conforme o art. 101 da Lei 4.320/1964, as demonstrações obrigatórias são compostas pelos Balanços Orçamentário, Financeiro e Patrimonial e pela Demonstração das Variações Patrimoniais. A Demonstração dos Fluxos de Caixa e a Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido também são apresentadas como parte integrante do Balanço Geral do Estado do Espírito Santo.

A seguir estão resumidas as demonstrações referentes ao exercício de 2018. O objetivo da reprodução é facilitar o entendimento das distorções e demais aspectos apresentados nesta seção 4.



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

### 4.3.1 Balanço Patrimonial

Exercício: 2018  
Anexo XIV, da Lei 4.320/64

ATIVO				PASSIVO			
ESPECIFICAÇÃO	NOTA	EXERCÍCIO ATUAL	EXERCÍCIO ANTERIOR	ESPECIFICAÇÃO	NOTA	EXERCÍCIO ATUAL	EXERCÍCIO ANTERIOR
<b>ATIVO</b>				<b>PASSIVO E PATRIMÔNIO LÍQUIDO</b>			
<b>ATIVO CIRCULANTE</b>		<b>6.653.166.739,62</b>	<b>3.982.226.804,58</b>	<b>PASSIVO CIRCULANTE</b>		<b>1.159.815.099,62</b>	<b>1.091.973.087,15</b>
Caixa e Equivalentes de Caixa	8	3.148.418.249,05	2.930.273.882,80	Obrigações Trab, Previd. e Assist. a Curto Prazo	19	220.930.665,38	132.264.704,55
Créditos a Curto Prazo		2.512.892.791,05	166.797.474,51	Pessoal a Pagar		177.283.628,14	91.261.434,38
Créditos Tributários a Receber	9.1	2.487.996.951,92	131.872.990,36	Benefícios Previdenciários a Pagar		76.008,43	0,00
Clientes	9.2	24.835.140,76	34.863.785,78	Encargos Sociais a Pagar		43.571.028,81	41.003.270,17
Empréstimos e Financiamentos Concedidos	9.3	60.698,37	60.698,37	Empréstimos e Financiamentos a Curto Prazo	20	239.603.276,84	301.377.474,74
Demais Créditos e Valores de CP	10	583.991.464,95	505.377.007,13	Fornecedores e Contas a Pagar a Curto Prazo	21	150.811.818,77	159.035.875,60
Investimentos e Aplicações Temporárias a CP	11	185.199.962,03	155.258.438,39	Obrigações Fiscais a Curto Prazo	22	3.414.297,71	3.296.698,99
Estoques	12	219.900.626,89	222.869.725,26	Obrigações de Repartição a Outros Entes	23	7.436.422,18	1.863.848,68
Ativo Não Circulante Mantido para Venda	13	2.002.989,97	0,00	Provisões a Curto Prazo	24	3.026.461,91	3.341.143,58
V.P.D. Pagas Antecipadamente	14	760.655,68	1.650.276,49	Provisões para Riscos Cíveis a Curto Prazo		1.036.255,20	1.036.255,20
				Outras Provisões a Curto Prazo		1.990.206,71	2.304.888,38
				Demais Obrigações a Curto Prazo	25	534.592.156,83	490.793.341,01
<b>ATIVO NÃO CIRCULANTE</b>		<b>19.100.663.204,62</b>	<b>19.106.266.156,87</b>	<b>PASSIVO NÃO CIRCULANTE</b>		<b>10.530.669.840,76</b>	<b>9.940.685.163,55</b>
<b>Ativo Realizável a Longo Prazo</b>		<b>2.306.110.120,49</b>	<b>3.190.319.574,62</b>	Obrigações Trab, Previd. e Assist. a Longo Prazo	19	450.580.681,37	544.762.608,91
Créditos a longo prazo		2.262.142.343,53	3.150.449.476,70	Pessoal a Pagar		92.518.712,50	160.065.451,18
Créditos Tributários a Receber	9.1	558.945.079,84	660.938.711,56	Encargos Sociais a Pagar		358.061.968,87	384.697.157,73
Empréstimos e Financiamentos Concedidos	9.3	1.427.836.338,22	1.059.708.639,93	Empréstimos e Financiamentos de Longo Prazo	20	6.207.028.222,94	5.935.145.855,89
Dívida Ativa Tributária	9.4	21.477.039.114,52	16.313.929.401,73	Provisões a Longo Prazo	24	3.873.060.936,45	3.460.776.698,75
Dívida Ativa não Tributária	9.5	154.953,71	137.938,22	Provisões Matemáticas Previdenciárias a Longo Prazo	24.1	2.492.618.793,96	2.182.393.865,20
Créditos Previdenciários do RPPS		83.827,70	0,00	Outras Provisões a Longo Prazo	24.2	1.380.442.142,49	1.278.382.833,55
(-) Ajuste de Perdas de Créditos a Longo Prazo	9.6	-21.201.916.970,46	-14.884.265.214,74				
Demais créditos e valores a LP	10	26.588.808,58	26.079.728,07	<b>TOTAL DO PASSIVO</b>		<b>11.690.484.940,38</b>	<b>11.032.658.250,70</b>
Investimentos e Aplicações Temporárias a LP	15	17.378.968,38	13.790.369,85				
<b>Investimentos</b>		<b>8.149.688.145,45</b>	<b>7.352.217.781,16</b>				
Participações Permanentes		4.513.842.665,93	4.251.396.664,02				
Participações Avaliadas pelo Método de Equivalência Patrimonial	16.1	4.511.688.045,65	4.249.247.348,75				
Participações Avaliadas pelo Método de Custo	16.2	2.154.620,28	2.149.315,27				
Investimentos do RPPS de Longo Prazo	16.3	3.635.845.479,52	3.100.821.117,14	<b>PATRIMÔNIO LÍQUIDO</b>		<b>14.063.345.003,86</b>	<b>12.055.834.710,75</b>
<b>Imobilizado</b>	<b>17</b>	<b>8.495.798.641,04</b>	<b>8.414.671.552,93</b>	Patrimônio Social/Capital Social		245.866.365,33	245.866.365,33
Bens Moveis		1.365.255.761,04	1.314.384.295,63	Adiant. Para Futuro Aumento de Capital		354.337,02	354.337,02



**Núcleo de Macroavaliação Governamental**  
**Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018**

(-) Depreciação, Exaustão e Amortização Acumul. de Bens Móveis	17.1	-465.984.811,36	-46.160.012,85	Resultados Acumulados		13.817.124.301,51	11.809.614.008,40
Bens Imóveis		7.608.563.906,72	7.155.128.062,31	Resultado do Exercício		-4.540.719.859,45	-864.287.489,42
(-) Depreciação, Exaustão e Amortização Acumul de Bens Imóveis	17.1	-12.036.215,36	-8.680.792,16	Resultado de Exercícios Anteriores		11.530.427.170,73	11.049.237.261,28
<b>Intangível</b>	<b>18</b>	<b>149.066.297,64</b>	<b>149.057.248,16</b>	Ajustes de Exercícios Anteriores	27.2	6.548.230.152,56	1.346.955.247,64
Softwares		157.843.755,77	161.717.700,69	Outros resultados		279.186.837,67	277.708.988,90
(-) Amortização Acumulada de softwares	18.1	-8.777.941,52	-12.660.935,92				
Marcas, Direitos e Patentes Industriais		483,39	483,39				
<b>TOTAL DO ATIVO</b>		<b>25.753.829.944,24</b>	<b>23.088.492.961,45</b>	<b>TOTAL DO PASSIVO E DO PATRIMÔNIO LÍQUIDO</b>		<b>25.753.829.944,24</b>	<b>23.088.492.961,45</b>
<b>ATIVOS FINANCEIROS E PERMANENTES</b>				<b>PASSIVOS FINANCEIROS E PERMANENTES</b>			
<b>ATIVO</b>				<b>PASSIVO</b>			
ATIVO FINANCEIRO		7.294.921.928,77	6.552.936.423,91	PASSIVO FINANCEIRO		1.195.905.746,95	1.010.260.303,73
ATIVO PERMANENTE		18.458.908.015,47	16.535.556.537,54	PASSIVO PERMANENTE		10.998.655.376,87	10.362.785.277,65
<b>TOTAL DO ATIVO (I)</b>		<b>25.753.829.944,24</b>	<b>23.088.492.961,45</b>	<b>TOTAL PASSIVO (II)</b>		<b>12.194.561.123,82</b>	<b>11.373.045.581,38</b>
				<b>SALDO PATRIMONIAL (I-II)</b>		<b>13.559.268.820,42</b>	<b>11.715.447.380,07</b>
<b>COMPENSAÇÕES</b>		<b>EXERCÍCIO ATUAL</b>	<b>EXERCÍCIO ANTERIOR</b>	<b>COMPENSAÇÕES</b>		<b>EXERCÍCIO ATUAL</b>	<b>EXERCÍCIO ANTERIOR</b>
<b>ESPECIFICAÇÃO</b>				<b>ESPECIFICAÇÃO</b>			
<b>Atos Potenciais Ativos</b>		<b>5.431.592.186,67</b>	<b>2.416.308.915,80</b>	<b>Atos Potenciais Passivos</b>		<b>19.394.547.459,67</b>	<b>19.201.754.638,49</b>
Garantias e Contragarantias Recebidas		173.295.487,62	160.149.671,25	Garantias e Contragarantias Concedidas		51.719.649,81	47.413.329,71
Direitos Conveniados e Outros Instrumentos Congêneres		1.063.186.840,00	1.054.690.611,50	Obrigações Conveniadas e Outros Instrumentos Congêneres		5.105.394.492,08	4.427.621.808,18
Direitos Contratuais		18.233.318,95	9.566.195,87	Obrigações Contratuais		10.044.462.416,15	11.380.830.494,78
Outros Atos Potenciais Ativos	29	4.176.876.540,10	1.191.902.437,18	Outros Atos Potenciais Passivos		4.192.970.901,63	3.345.889.005,82



**Núcleo de Macroavaliação Governamental**  
**Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018**

**QUADRO DO SUPERÁVIT / DÉFICIT FINANCEIRO**

Exercício: 2018

A nexos XIV, da Lei 4.320/64

Fonte Completa	NOTA	Exercício Atual	Exercício Anterior
<b>ES DE RECURSOS</b>			
01 - Recursos Ordinários		939.490.561,42	753.643.783,61
02 - Manutenção e Desenvolvimento do Ensino		85.124.848,67	36.272.695,41
04 - Ações e Serviços de Saúde		47.981.173,79	30.316.210,99
12 - Superávit Financeiro - dec. 2829-r de 17/08/11		5.059.312,90	4.755.802,14
13 - FUNDEB - 60%		0,00	5.972.673,58
14 - FUNDEB - 40%		9.447.507,77	22.381.684,49
15 - Alienação de Bens		2.795.738,76	1.648.886,95
16 - Depósitos Judiciais – LEI 10.549, DE 1º JULHO DE 2016		33.213.141,64	4.933.705,79
31 - Cota-Parte Estadual do Salário Educação		49.466.227,82	55.470.955,20
33 - Convênios – União		63.772.738,19	74.088.148,52
34 - Incentivo SUS – União		45.594.287,69	44.485.463,41
35 - SUS – Produção		45.602.139,28	57.027.412,78
36 - Transferências Constitucionais à Municípios		0,63	0,00
39 - Doações		11.737.784,95	10.497.318,65
41 - Convênios com Órgãos não Federais		2.362.740,53	1.002.385,18
42 - Operações de Crédito Internas		220.114.310,88	420.725.251,86
43 - Operações de Crédito Externas		25.708.906,10	15.938.323,48
46 - Programa Dinheiro Direto na Escola - PDDE		550.567,77	488.698,86
47 - Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE		16.788.720,08	19.747.537,40
48 - Programa Nacional Apoio Transporte Escolar - PNATE		131.995,44	241.664,45
49 - Programa Brasil Alfabetizado		2.789.194,38	2.634.804,11
50 - Pacto Nacional pela Gestão das Águas - PROGESTÃO		239,97	1.816.054,27
51 - Programa de Apoio Sistema de Ensino para Atendimento ao EJA		311.860,40	297.997,47
52 - Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral		21.372.749,10	28.334.059,85
54 - CIDE		2.326.470,72	1.184.374,35
57 - Incentivo SUAS – União		4.260.910,79	6.086.558,27
59 - Transferências Financeiras a Fundos		229.806.798,50	233.101.987,59
61 - FUNCOP		0,00	125.272,29
63 - Recursos Lei Pelé		3.539.697,89	2.857.205,36
65 - PRONAT		28.023.384,35	24.725.484,38
66 - Plano de Ações Articuladas - PAR		4.607.484,14	0,00
70 - Recursos da Previdência		3.816.491.799,03	3.251.547.144,93
71 - Arrecadado pelo Órgão		301.769.651,08	352.495.064,63
72 - Convênios com Órgãos Federais		40.012.001,06	44.743.833,98
73 - Convênios com Órgãos não Federais		1.403,85	11.750,15
74 - Transferências de Instituições Privadas		35.939.265,06	32.534.838,62
75 - Programa Nacional de Fortalecimento dos Comitês de Bacias Hidrográficas – PROCOMITÊS		2.820.567,19	525.706,55
00 - Cauções e Valores Restituíveis		0,00	15.380,63
<b>Total das Fontes de Recursos</b>	<b>28</b>	<b>6.099.016.181,82</b>	<b>5.542.676.120,18</b>



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

### 4.3.2 Demonstração das Variações Patrimoniais

Exercício:2018 - Anexo XV, da Lei 4.320/64

ESPECIFICAÇÃO	NOTA	Exercício Atual	Exercício Anterior
<b>VARIAÇÕES PATRIMONIAIS QUANTITATIVAS AUMENTATIVAS</b>			
<b>Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria</b>		<b>11.980.272.556,39</b>	<b>10.835.947.097,25</b>
Impostos	31	11.319.913.647,06	10.205.179.677,83
Taxas	31	660.358.909,33	630.767.419,42
<b>Contribuições</b>		<b>366.787.196,33</b>	<b>362.017.163,54</b>
Contribuições Sociais		366.787.196,33	362.017.163,54
<b>Exploração e Venda de Bens, Serviços e Direitos</b>		<b>77.533.993,38</b>	<b>71.253.706,16</b>
Venda de Mercadorias		114.975,04	105.838,92
Venda de Produtos		7.208.157,65	7.025.842,49
Exploração de Bens e Direitos, e Prestação de Serviços		70.210.860,69	64.122.024,75
<b>VPA – Financeiras</b>		<b>1.254.566.896,98</b>	<b>1.170.058.888,79</b>
Juros e Encargos de Mora		109.866.951,81	95.557.902,05
Variações Monetárias e Cambiais		255.440.997,48	171.074.601,02
Remuneração de D. Bancários e A. Financeiras		518.659.684,36	636.993.530,47
Outras Variações Pat. Aumentativas - Financeiras		370.599.263,33	266.432.855,25
<b>Transferências e Delegações Recebidas</b>	<b>31</b>	<b>5.688.725.239,76</b>	<b>4.879.011.283,95</b>
Transferências Intragovernamentais		24.506.490,94	10.049.045,57
Transferências Intergovernamentais		5.472.759.331,19	4.727.589.229,60
Transferências de Instituições Privadas		191.413.841,53	141.268.101,97
Transferências de Pessoas Físicas		45.576,10	104.906,81
<b>Valorização e Ganhos com Ativos e Desincorporação de Passivos</b>		<b>97.114.199,40</b>	<b>90.326.576,02</b>
Reavaliação de Ativos		0,00	1.809.502,93
Ganhos com Alienação		4.993.446,28	518.781,49
Ganhos com incorporação de Ativos		70.596.167,14	54.944.418,94
Ganhos com Desincorporação de Passivos		21.524.585,98	33.053.872,66
<b>Outras Variações Patrimoniais Aumentativas</b>		<b>624.336.463,01</b>	<b>642.975.137,49</b>
Resultado Positivo de Participações		309.328.147,48	357.006.104,16
Reversão de Provisões e Ajustes de Perdas		9.044.627,34	43.108.322,00
Diversas Variações Patrimoniais Aumentativas		305.963.688,19	242.860.711,33



**Núcleo de Macroavaliação Governamental**  
**Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018**

<b>Total das Variações Patrimoniais Aumentativas (I)</b>		<b>20.089.336.545,25</b>	<b>18.051.589.853,20</b>
<b>VARIAÇÕES PATRIMONIAIS QUANTITATIVAS DIMINUTIVAS</b>			
<b>Pessoal e Encargos Sociais</b>		<b>4.788.769.357,67</b>	<b>4.410.598.433,77</b>
Remuneração a Pessoal		4.382.787.295,31	4.118.860.217,28
Encargos Patronais		70.191.805,82	56.762.967,49
Benefícios a Pessoal		305.533.150,27	190.480.127,33
Outras Variações Patrimoniais Diminutivas - Pessoal e Encargos		30.257.106,27	44.495.121,67
<b>Benefícios Previdenciários e Assistenciais</b>		<b>2.856.757.063,05</b>	<b>2.652.052.732,26</b>
Aposentadoria e Reformas		2.346.844.792,95	2.168.936.805,37
Pensões		466.396.457,38	451.453.390,37
Outros Benefícios Previdenciários e Assistenciais		43.515.812,72	31.662.536,52
<b>Uso de Bens e Serviços e Consumo de Capital Fixo</b>		<b>2.407.615.975,61</b>	<b>2.086.989.012,89</b>
Uso de Material de Consumo		704.639.620,31	580.927.303,27
Serviços		1.543.130.997,39	1.485.505.749,93
Depreciação, Amortização e Exaustão		159.845.357,91	20.555.959,69
<b>VPD – Financeiras</b>		<b>1.003.298.839,69</b>	<b>652.777.008,58</b>
Juros e Encargos de Empréstimos e Financiamentos Obtidos		320.558.278,36	276.692.392,26
Juros e Encargos de Mora		560.450,08	796.627,56
Variações Monetárias e Cambiais		658.930.489,41	356.939.093,01
Outras Variações Patrimoniais Diminutivas - Financeiras		23.249.621,84	18.348.895,75
<b>Transferências e Delegações Concedidas</b>		<b>6.619.377.867,43</b>	<b>5.797.633.746,69</b>
Transferências Intragovernamentais		2.296.897,30	6.630.798,40
Transferências Intergovernamentais		5.331.566.984,12	4.598.965.037,87
Transferências para Instituições Privadas		1.189.661.633,71	1.103.900.231,15
Transferências a Instituições Multigovernamentais		2.242.105,05	1.621.254,69
Transferências ao Exterior		400.612,00	0,00
Execução Orçamentária Delegada a Entes		93.209.635,25	86.516.424,58
<b>Desvalorização e Perda de Ativos e Incorporação de Passivos</b>		<b>6.134.238.296,72</b>	<b>1.919.981.455,81</b>
Reavaliação, Redução a Valor Recuperável e Ajuste para Perdas		6.068.858.852,69	1.748.953.039,87
Perdas com alienação		7.841.050,85	17.607.834,64
Perdas Involuntárias		23.098.264,82	17.780.357,41
Desincorporação de Ativos		34.440.128,36	135.640.223,89
<b>Tributárias</b>		<b>145.484.490,39</b>	<b>143.001.203,13</b>
Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria		2.693.873,17	1.943.464,66



**Núcleo de Macroavaliação Governamental**  
**Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018**

Contribuições		142.790.617,22	141.057.738,47
<b>Custo das Mercadorias e dos Produtos Vendidos, e dos Serviços Prestados</b>		<b>0,00</b>	<b>0,00</b>
<b>Outras Variações Patrimoniais Diminutivas</b>		<b>674.514.514,14</b>	<b>1.252.843.749,49</b>
Premiações		12.198.524,57	7.578.304,96
Resultado Negativo de Participações		10.528.568,29	66.180.383,42
Incentivos		82.521.022,13	70.307.081,13
Constituição das Provisões		421.328.865,04	948.759.995,25
Diversas Variações Patrimoniais Diminutivas		147.937.534,11	160.017.984,73
<b>Total das Variações Patrimoniais Diminutivas (II)</b>		<b>24.630.056.404,70</b>	<b>18.915.877.342,62</b>
<b>RESULTADO PATRIMONIAL DO PERÍODO (III) = (I - II)</b>	<b>32</b>	<b>-4.540.719.859,45</b>	<b>-864.287.489,42</b>



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

### 4.3.3 Balanço Orçamentário

Exercício: 2018

Anexo XII, da Lei 4.320/64

RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS	NOTA	PREVISÃO INICIAL (a)	PREVISÃO ATUALIZADA (b)	RECEITAS REALIZADAS (c)	SALDO (d) =(c-b)
<b>RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS</b>					
<b>RECEITAS CORRENTES (I)</b>		<b>15.310.707.581,00</b>	<b>16.466.010.788,17</b>	<b>16.473.578.147,80</b>	<b>7.567.359,63</b>
<b>RECEITA TRIBUTÁRIA</b>		<b>6.847.285.227,00</b>	<b>7.481.237.228,05</b>	<b>7.645.450.152,10</b>	<b>164.212.924,05</b>
IMPOSTOS		6.156.499.800,00	6.790.451.801,05	6.985.178.250,00	194.726.448,95
TAXAS		690.785.427,00	690.785.427,00	660.271.902,10	-30.513.524,90
<b>RECEITA DE CONTRIBUIÇÕES</b>		<b>2.997.348.045,00</b>	<b>2.997.348.045,00</b>	<b>2.873.786.446,74</b>	<b>-123.561.598,26</b>
CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS		2.997.348.045,00	2.997.348.045,00	2.873.786.446,74	-123.561.598,26
<b>RECEITA PATRIMONIAL</b>		<b>654.970.618,00</b>	<b>657.970.618,00</b>	<b>555.424.306,73</b>	<b>-102.546.311,27</b>
RECEITAS IMOBILIÁRIAS		679.241,00	679.241,00	868.571,08	189.330,08
RECEITAS DE VALORES IMOBILIÁRIOS		653.884.231,00	656.884.231,00	548.777.866,97	-108.106.364,03
RECEITAS DE CONCESSÕES E PERMISSÕES		7.146,00	7.146,00	125.237,00	118.091,00
COM PENSÕES FINANCEIRAS		400.000,00	400.000,00	5.649.242,61	5.249.242,61
OUTRAS RECEITAS PATRIMONIAIS		0,00	0,00	3.389,07	3.389,07
<b>RECEITA AGRÍCOLA</b>		<b>4.324,00</b>	<b>4.324,00</b>	<b>11.438,10</b>	<b>7.114,10</b>
RECEITA DE PRODUÇÃO VEGETAL		3.000,00	3.000,00	2.278,65	-721,35
OUTRAS RECEITAS AGROPECUÁRIAS		1.324,00	1.324,00	9.159,45	7.835,45
<b>RECEITA INDUSTRIAL</b>		<b>18.003.417,00</b>	<b>18.003.417,00</b>	<b>14.063.582,68</b>	<b>-3.939.834,32</b>
RECEITA DA INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO		18.003.417,00	18.003.417,00	14.063.582,68	-3.939.834,32
<b>RECEITA DE SERVIÇOS</b>		<b>63.928.322,00</b>	<b>65.940.519,49</b>	<b>68.108.713,20</b>	<b>2.168.193,71</b>
RECEITA DE SERVIÇOS		63.928.322,00	65.940.519,49	68.108.713,20	2.168.193,71
<b>TRANSFERÊNCIAS CORRENTES</b>		<b>4.393.998.676,00</b>	<b>4.903.260.654,63</b>	<b>4.906.652.334,65</b>	<b>3.391.680,02</b>
TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS		4.346.175.704,00	4.855.437.682,63	4.877.746.524,80	22.308.842,17

Processo TC 8298/2019



**Núcleo de Macroavaliação Governamental**  
**Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018**

TRANSFERENCIAS DE INSTITUICOES PRIVADAS	5.815.714,00	5.815.714,00	751.388,98	-5.064.325,02
TRANSFERÊNCIAS DE PESSOAS	0,00	0,00	34.975,70	34.975,70
TRANSFERENCIAS DE CONVENIOS	42.007.258,00	42.007.258,00	28.119.445,17	-13.887.812,83
<b>OUTRAS RECEITAS CORRENTES</b>	<b>335.168.952,00</b>	<b>342.245.982,00</b>	<b>410.081.173,60</b>	<b>67.835.191,60</b>
MULTAS E JUROS DE MORA	112.424.963,00	114.474.963,00	157.451.699,28	42.976.736,28
INDENIZACOES E RESTITUICOES	99.939.370,00	104.966.400,00	150.548.888,70	45.582.488,70
RECEITA DA DIVIDA ATIVA	70.838.318,00	70.838.318,00	33.130.134,46	-37.708.183,54
RECEITAS CORRENTES DIVERSAS	51.966.301,00	51.966.301,00	68.950.451,16	16.984.150,16
<b>RECEITAS DE CAPITAL (II)</b>	<b>1.560.167.870,00</b>	<b>1.560.559.542,65</b>	<b>124.199.702,30</b>	<b>-1.436.359.840,35</b>
<b>OPERACOES DE CREDITO</b>	<b>1.328.830.000,00</b>	<b>1.328.830.000,00</b>	<b>61.324.082,54</b>	<b>-1.267.505.917,46</b>
OPERACOES DE CREDITO INTERNAS	997.438.000,00	997.438.000,00	2.284.146,19	-995.153.853,81
OPERACOES DE CREDITO EXTERNAS	331.392.000,00	331.392.000,00	59.039.936,35	-272.352.063,65
<b>ALIENACAO DE BENS</b>	<b>1.846.000,00</b>	<b>2.237.672,65</b>	<b>5.529.943,27</b>	<b>3.292.270,62</b>
ALIENACAO DE BENS MOVEIS	1.846.000,00	2.237.672,65	5.462.883,00	3.225.210,35
ALIENACAO DE BENS IMOVEIS	0,00	0,00	67.060,27	67.060,27
<b>TRANSFERENCIAS DE CAPITAL</b>	<b>194.290.322,00</b>	<b>194.290.322,00</b>	<b>18.312.282,11</b>	<b>-175.978.039,89</b>
TRANSFERENCIAS INTERGOVERNAMENTAIS	31.730.499,00	31.730.499,00	8.376.452,24	-23.354.046,76
TRANSFERENCIAS DE INSTITUICOES PRIVADAS	3.171.000,00	3.171.000,00	0,00	-3.171.000,00
TRANSFERENCIAS DE CONVENIOS	159.388.823,00	159.388.823,00	9.935.829,87	-149.452.993,13
<b>OUTRAS RECEITAS DE CAPITAL</b>	<b>35.201.548,00</b>	<b>35.201.548,00</b>	<b>39.033.394,38</b>	<b>3.831.846,38</b>
OUTRAS RECEITAS DE CAPITAL	35.201.548,00	35.201.548,00	39.033.394,38	3.831.846,38
<b>Subtotal das receitas (III) = (I + II)</b>	<b>16.870.875.451,00</b>	<b>18.026.570.330,82</b>	<b>16.597.777.850,10</b>	<b>-1.428.792.480,72</b>
Operações de Crédito / Refinanciamento (IV)	-	-	-	-
<b>Subtotal com Refinanciamento (V) = (III + IV)</b>	<b>16.870.875.451,00</b>	<b>18.026.570.330,82</b>	<b>16.597.777.850,10</b>	<b>-1.428.792.480,72</b>
Déficit (VI)	-	-	-	-
<b>TOTAL (VII) = (V + VI)</b>	<b>16.870.875.451,00</b>	<b>18.026.570.330,82</b>	<b>16.597.777.850,10</b>	<b>-1.428.792.480,72</b>
<b>SALDOS EXER. ANTERIORES (UTILIZADOS PARA CRÉDITOS ADICIONAIS)</b>	<b>-</b>	<b>1.565.559.325,29</b>	<b>1.230.329.662,54</b>	<b>-</b>



**Núcleo de Macroavaliação Governamental**  
**Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018**

RECURSOS ARRECADADOS EM EXERCÍCIO ANTERIORES		-	-	-	-
SUPERÁVIT FINANCEIRO	37	-	1.564.458.015,22	1.230.252.334,09	-
REABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS		-	1.101.310,07	77.328,45	-

DESPESAS ORÇAMENTÁRIAS	NOTA	DOTAÇÃO INICIAL (e)	DOTAÇÃO ATUALIZADA (f)	DESPESAS EMPENHADAS (g)	DESPESAS LIQUIDADAS (h)	DESPESAS PAGAS (i)	SALDO DA DOTAÇÃO (j) = (f-g)
<b>DESPESAS CORRENTES (VIII)</b>		<b>13.585.680.091,00</b>	<b>15.252.091.864,02</b>	<b>14.307.620.813,06</b>	<b>14.096.545.728,03</b>	<b>13.916.997.095,20</b>	<b>944.471.050,96</b>
PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS		9.561.886.358,08	10.109.765.174,10	9.730.696.635,21	9.727.261.293,63	9.714.602.632,61	379.068.538,89
JUROS E ENCARGOS DA DÍVIDA		378.220.282,00	336.452.993,79	328.252.451,60	328.252.451,60	328.252.451,60	8.200.542,19
OUTRAS DESPESAS CORRENTES		3.645.573.450,92	4.805.873.696,13	4.248.671.726,25	4.041.031.982,80	3.874.142.010,99	557.201.969,88
<b>DESPESAS DE CAPITAL (IX)</b>		<b>2.287.385.672,00</b>	<b>3.606.075.929,77</b>	<b>1.660.799.302,65</b>	<b>1.346.643.180,59</b>	<b>1.314.340.385,03</b>	<b>1.945.276.627,12</b>
INVESTIMENTOS		1.565.944.067,00	2.805.090.683,33	1.085.496.941,13	771.340.819,07	741.532.583,02	1.719.593.742,20
INVERSÕES FINANCEIRAS		558.681.000,00	654.768.562,28	431.169.761,01	431.169.761,01	428.675.201,50	223.598.801,27
AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA		162.760.605,00	146.216.684,16	144.132.600,51	144.132.600,51	144.132.600,51	2.084.083,65
RESERVA DE CONTINGÊNCIA (X)		246.340.227,00	2.092.401,32	-	-	-	2.092.401,32
<b>Sub total das Despesas (XI) = (VIII + IX + X)</b>		<b>16.119.405.990,00</b>	<b>18.860.260.195,11</b>	<b>15.968.420.115,71</b>	<b>15.443.188.908,62</b>	<b>15.231.337.480,23</b>	<b>2.891.840.079,40</b>
<b>AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA/ REFINANCIAMENTO (XII)</b>		<b>165.981.461,00</b>	<b>146.381.461,00</b>	<b>146.017.840,69</b>	<b>146.017.840,69</b>	<b>146.017.840,69</b>	<b>363.620,31</b>
Amortização da Dívida Interna		165.981.461,00	146.381.461,00	146.017.840,69	146.017.840,69	146.017.840,69	363.620,31
Outras Dívidas		165.981.461,00	146.381.461,00	146.017.840,69	146.017.840,69	146.017.840,69	363.620,31
Amortização da Dívida Externa		-	-	-	-	-	-
<b>SUBTOTAL COM REFINANCIAMENTO (XIII) = (XI + XII)</b>		<b>16.285.387.451,00</b>	<b>19.006.641.656,11</b>	<b>16.114.437.956,40</b>	<b>15.589.206.749,31</b>	<b>15.377.355.320,92</b>	<b>2.892.203.699,71</b>
Superávit (XIV)	41	-	-	483.339.893,70	-	-	-
<b>TOTAL (XV) = (XIII + XIV)</b>		<b>16.285.387.451,00</b>	<b>19.006.641.656,11</b>	<b>16.597.777.850,10</b>	<b>15.589.206.749,31</b>	<b>15.377.355.320,92</b>	<b>2.892.203.699,71</b>
RESERVA DO RPPS		585.488.000,00	585.488.000,00	-	-	-	585.488.000,00



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

### ANEXO 1 – DEMONSTRATIVO DE EXECUÇÃO DOS RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS

Exercício: 2018

Anexo XII, da Lei 4.320/64

RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS	INSCRITOS		LIQUIDADOS (c)	PAGOS (d)	CANCELADOS (e)	SALDO (f) = (a+b-d-e)
	EM EXERCÍCIOS ANTERIORES (a)	EM 31 DE DEZEMBRO DO EXERCÍCIO ANTERIOR (b)				
<b>RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS</b>						
<b>D ESPESAS CORRENTES</b>	<b>10.197.327,54</b>	<b>182.567.989,22</b>	<b>114.676.407,92</b>	<b>113.773.654,10</b>	<b>62.140.065,03</b>	<b>16.851.597,63</b>
PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	600.735,97	4.654.633,41	1.768.649,76	1.768.649,76	3.455.775,26	30.944,36
OUTRAS DESPESAS CORRENTES	9.596.591,57	177.913.355,81	112.907.758,16	112.005.004,34	58.684.289,77	16.820.653,27
<b>D ESPESAS DE CAPITAL</b>	<b>1.232.756,04</b>	<b>169.804.223,09</b>	<b>120.766.246,86</b>	<b>118.191.588,01</b>	<b>47.843.876,89</b>	<b>5.001.514,23</b>
INVESTIMENTOS	1.232.756,04	169.804.223,09	120.766.246,86	118.191.588,01	47.843.876,89	5.001.514,23
<b>TOTAL</b>	<b>11.430.083,58</b>	<b>352.372.212,31</b>	<b>235.442.654,78</b>	<b>231.965.242,11</b>	<b>109.983.941,92</b>	<b>21.853.111,86</b>

### ANEXO 2 - DEMONSTRATIVO DE EXECUÇÃO DOS RESTOS A PAGAR PROCESSADOS E NÃO PROCESSADOS LIQUIDADOS

Exercício: 2018

Anexo XII, da Lei 4.320/64

RESTOS A PAGAR PROCESSADOS E NÃO PROCESSADOS LIQUIDADOS	INSCRITOS		PAGOS (c)	CANCELADOS (d)	SALDO (e) = (a+b-c-d)
	EM EXERCÍCIOS ANTERIORES (a)	EM 31 DE DEZEMBRO DO EXERCÍCIO			
<b>RESTOS A PAGAR PROCESSADOS E NÃO PROCESSADOS LIQUIDADOS</b>					
<b>D ESPESAS CORRENTES</b>	<b>26.436.755,39</b>	<b>198.615.880,26</b>	<b>172.790.651,77</b>	<b>9.601.213,60</b>	<b>42.660.770,28</b>
PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	1034346,30	11.463.128,95	11.181.581,28	547.244,21	768.649,76
OUTRAS DESPESAS CORRENTES	25.402.409,09	187.152.751,31	161.609.070,49	9.053.969,39	41.892.120,52
<b>D ESPESAS DE CAPITAL</b>	<b>18.532.879,88</b>	<b>39.801.018,86</b>	<b>41.587.572,38</b>	<b>2.305.174,63</b>	<b>14.441.151,73</b>
INVESTIMENTOS	17.202.198,52	39.191.393,50	41.081.688,36	1.788.898,42	13.523.005,24
INVERSÕES FINANCEIRAS	1.330.681,36	609.625,36	505.884,02	516.276,21	918.146,49



**Núcleo de Macroavaliação Governamental**  
**Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018**

### 4.3.4 Balanço Financeiro

Exercício: 2018

Anexo XIII, da Lei 4.320/64

INGRESSOS				DISPÊNDIOS			
ESPECIFICAÇÃO	NOTA	EXERCÍCIO ATUAL	EXERCÍCIO ANTERIOR	ESPECIFICAÇÃO	NOTA	EXERCÍCIO ATUAL	EXERCÍCIO ANTERIOR
<b>RECEITA ORÇAMENTÁRIA (I)</b>		<b>16.597.777.850,10</b>	<b>15.138.080.942,50</b>	<b>DESPESA ORÇAMENTÁRIA (VI)</b>		<b>16.114.437.956,40</b>	<b>14.392.338.001,88</b>
Ordinária		9.186.186.376,78	7.961.310.521,36	Ordinária		7.571.067.870,98	6.457.083.912,89
101- RECURSOS ORDINÁRIOS		9.186.186.376,78	7.961.310.521,36	101- RECURSOS ORDINÁRIOS		7.093.086.795,02	6.242.337.432,60
301- SUPERÁVIT FINANCEIRO - RECURSOS ORDINÁRIOS		0,00	0,00	301- SUPERÁVIT FINANCEIRO - RECURSOS ORDINÁRIOS		477.981.075,96	214.746.480,29
Vinculada		7.411.591.473,32	7.176.770.421,14	Vinculada		8.543.370.085,42	7.935.254.088,99
<b>Recursos Vinculados à Educação</b>		<b>1.633.441.138,16</b>	<b>1.546.083.556,25</b>	<b>Recursos Vinculados à Educação</b>		<b>2.093.959.578,29</b>	<b>1.897.370.145,04</b>
102 - MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO		568.311.361,12	516.038.578,56	102 - MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO		996.630.368,51	874.944.818,65
113 - MANUT. E DESENV. EDUC. BÁSICA E VALOR P. ROFIS. EDUCAÇÃO-FUNDEB (60%)		660.224.904,10	603.686.504,88	113 - MANUT. E DESENV. EDUC. BÁSICA E VALOR P. ROFIS. EDUCAÇÃO-FUNDEB (60%)		642.470.726,39	595.670.756,96
114 - MANUT. E DESENV. EDUC. BÁSICA E VALOR P. ROFIS. EDUCAÇÃO-FUNDEB (40%)		305.664.734,34	294.759.178,60	114 - MANUT. E DESENV. EDUC. BÁSICA E VALOR P. ROFIS. EDUCAÇÃO-FUNDEB (40%)		314.300.587,51	281.461.977,01
131- COTA PARTE ESTADUAL DO SALÁRIO EDUCAÇÃO		69.851.201,95	70.050.469,63	131- COTA PARTE ESTADUAL DO SALÁRIO EDUCAÇÃO		46.454.735,62	40.012.682,37
146 - PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA - PDDE		61.868,91	48.927,81	147 - PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR - PNAE		0,00	5.965.131,01
147 - PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR - PNAE		13.035.406,26	22.576.815,54	152 - PROGRAMA DE FOMENTO ÀS ESCOLAS DE ENSINO MÉDIO EM TEMPO INTEGRAL		2.044.443,99	8.414.597,67
148 - PROGRAMA NACIONAL DE APOIO AO TRANSPORTE ESCOLAR - PNATE		11.498,60	51.675,66	302 - SUPERÁVIT FINANCEIRO - MDE		3.749.772,79	1.010.008,26
149 - PROGRAMA BRASIL ALFABETIZADO		154.390,27	209.831,59	314 - SUPERÁVIT FINANCEIRO - FUNDEB 40%		21.887.248,63	26.111.919,14
151 - PROGRAMA DE APOIO SISTEMA DE ENSINO PARA ATENDIMENTO AO EJA		13.862,93	19.154,42	331- SUPERÁVIT FINANCEIRO - COTA PARTE ESTADUAL DO SALÁRIO EDUCAÇÃO		32.663.423,52	51.922.500,79
152 - PROGRAMA DE FOMENTO ÀS ESCOLAS DE ENSINO MÉDIO EM TEMPO INTEGRAL		8.310.573,71	36.565.938,38	347 - SUPERÁVIT FINANCEIRO - PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR - PNAE		16.065.737,71	9.237.300,04
165 - PROGRAMA NACIONAL DE ACESSO AO ENSINO TÉCNICO E EMPREGO- PRONATEC		7.801.335,97	2.076.481,18	348 - SUPERÁVIT FINANCEIRO - PROGRAMA NACIONAL DE APOIO AO TRANSPORTE ESCOLAR - PNATE		121.167,61	170.548,46
331- SUPERÁVIT FINANCEIRO - COTA PARTE ESTADUAL DO SALÁRIO EDUCAÇÃO		0,00	0,00	352 - SUPERÁVIT FINANCEIRO - PROGRAMA DE FOMENTO ÀS ESCOLAS DE ENSINO MÉDIO EM TEMPO INTEGRAL		13.067.930,01	0,00
352 - SUPERÁVIT FINANCEIRO - PROGRAMA DE FOMENTO ÀS ESCOLAS DE ENSINO MÉDIO EM TEMPO INTEGRAL		0,00	0,00	365 - SUPERÁVIT FINANCEIRO - PRONATEC		4.503.436,00	2.447.904,68
<b>Recursos Vinculados à Saúde</b>		<b>1.841.106.516,37</b>	<b>1.767.923.206,72</b>	<b>Recursos Destinados à Saúde</b>		<b>2.602.313.661,54</b>	<b>2.401.135.144,55</b>
104 - AÇÕES E SERVIÇOS DE SAÚDE		1.212.165.667,89	1.129.383.595,18	104 - AÇÕES E SERVIÇOS DE SAÚDE		1.931.409.059,49	1.758.121.150,33



**Núcleo de Macroavaliação Governamental**  
**Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018**

134 - INCENTIVO SUS - UNIÃO	18.217.289,15	19.112.491,06	134 - INCENTIVO SUS - UNIÃO	8.762.881,83	8.293.237,67
135 - SUS - PRODUÇÃO	610.723.559,33	619.427.120,48	135 - SUS - PRODUÇÃO	576.871.383,11	568.458.550,48
304 - SUPERÁVIT FINANCEIRO - AÇÕES E SERVIÇOS DE SAÚDE	0,00	0,00	304 - SUPERÁVIT FINANCEIRO - AÇÕES E SERVIÇOS DE SAÚDE	25.140.714,40	10.079.081,74
334 - SUPERÁVIT FINANCEIRO - INCENTIVO SUS UNIÃO	0,00	0,00	334 - SUPERÁVIT FINANCEIRO - INCENTIVO SUS UNIÃO	9.093.605,65	9.269.282,24
335 - SUPERÁVIT FINANCEIRO - SUS PRODUÇÃO	0,00	0,00	335 - SUPERÁVIT FINANCEIRO - SUS PRODUÇÃO	51.036.017,06	46.913.842,09
<b>Recursos Vinculados à Previdência Social - RPPS</b>	<b>3.168.913.576,75</b>	<b>3.058.420.904,22</b>	<b>Recursos Destinado à Previdência Social - RPPS</b>	<b>2.802.367.051,08</b>	<b>2.643.757.903,42</b>
270 - RECURSOS DA PREVIDÊNCIA	3.168.913.576,75	3.058.420.904,22	270 - RECURSOS DA PREVIDÊNCIA	2.719.924.914,66	2.599.273.878,92
670 - SUPERÁVIT FINANCEIRO - RECURSOS DA PREVIDÊNCIA	0,00	0,00	670 - SUPERÁVIT FINANCEIRO - RECURSOS DA PREVIDÊNCIA	82.442.136,42	44.484.024,50
<b>Recursos Vinculados à Seguridade Social</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>Recursos Destinado à Seguridade Social</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>
<b>Outras Destinações de Recursos</b>	<b>768.130.242,04</b>	<b>804.342.753,95</b>	<b>Outras Destinações de Recursos</b>	<b>1.044.729.794,51</b>	<b>992.990.895,98</b>
000 - CAUÇÕES E VALORES RESTITUÍVEIS	0,00	0,00	115 - ALIENAÇÃO DE BENS	0,00	2.474.050,24
112 - SUPERÁVIT FINANCEIRO - DEC 2829-R, DE 17/08/11	303.510,76	425.889,83	133 - CONVÊNIO - UNIÃO	17.957.340,52	23.319.945,63
115 - ALIENAÇÃO DE BENS	1.771.435,69	3.815.035,34	139 - DOAÇÕES	0,00	572.738,34
116 - DEPÓSITOS JUDICIAIS - LEI 10.549, DE 1º JULHO DE 2016	33.208.230,43	4.166.582,52	141 - CONVÊNIO COM ÓRGÃOS NÃO FEDERAIS	0,00	360.000,00
133 - CONVÊNIO - UNIÃO	40.525.185,15	52.785.825,92	142 - OPERAÇÕES DE CRÉDITO INTERNAS	17.248.035,24	43.511.083,22
136 - TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS A MUNICÍPIOS	0,00	0,00	143 - OPERAÇÕES DE CRÉDITO EXTERNAS	48.937.900,25	81.450.654,43
139 - DOAÇÕES	1.303.318,80	2.157.055,96	154 - CONTRIBUIÇÃO DE INTERVENÇÃO NO DOMÍNIO ECONÓMICO	20.384.897,00	26.687.729,00
141 - CONVÊNIO COM ÓRGÃOS NÃO FEDERAIS	768.216,00	605.307,13	157 - INCENTIVO SUAS - UNIÃO	40.562,46	533.141,50
142 - OPERAÇÕES DE CRÉDITO INTERNAS	29.524.286,96	54.144.000,92	159 - TRANSFERÊNCIAS FINANCEIRAS A FUNDOS	79.930.253,28	65.108.717,96
143 - OPERAÇÕES DE CRÉDITO EXTERNAS	62.384.499,19	90.534.242,96	163 - RECURSOS LEI PELÉ	1.399.561,15	1.779.666,62
144 - TRANSFERÊNCIAS A MUNICÍPIOS - CIDE	0,00	0,00			
150 - PACTO NACIONAL PELA GESTÃO DAS ÁGUAS - PROGESTÃO	0,00	730.802,14	271 - ARRECADADO PELO ÓRGÃO	350.634.912,15	372.015.385,21
154 - CONTRIBUIÇÃO DE INTERVENÇÃO NO DOMÍNIO ECONÓMICO	21.822.105,36	27.343.243,87	272 - CONVÊNIO COM ÓRGÃOS FEDERAIS	14.139.631,38	8.770.847,70
157 - INCENTIVO SUAS - UNIÃO	798.661,51	2.734.250,28	274 - TRANSFERÊNCIA DE INSTITUIÇÕES PRIVADAS	1.479.304,30	2.098.786,03
159 - TRANSFERÊNCIAS FINANCEIRAS A FUNDOS	150.902.768,91	118.518.391,83	275 - OUTRAS TRANSFERÊNCIAS DA UNIÃO	0,00	0,00
163 - RECURSOS LEI PELÉ	2.903.245,65	3.529.327,83	315 - SUPERÁVIT FINANCEIRO - ALIENAÇÃO DE BENS	1.648.886,95	3.529.592,17
164 - TRANSFERÊNCIA A MUNICÍPIOS ROYALTIES LEI 8.308/06	0,00	0,00	316 - SUPERÁVIT FINANCEIRO - DEPÓSITOS JUDICIAIS - LEI 10.549, DE 1º JULHO DE 2016	4.933.705,79	0,00
166 - PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS - PAR	4.607.484,14	0,00	333 - SUPERÁVIT FINANCEIRO - CONVÊNIO UNIÃO	35.941.430,69	29.805.539,69
271 - ARRECADADO PELO ÓRGÃO	390.058.412,42	415.246.956,18	339 - SUPERÁVIT FINANCEIRO - DOAÇÕES	62.736,84	1.024.076,74



**Núcleo de Macroavaliação Governamental**  
**Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018**

272 - CONVÊNIOS COM ÓRGÃOS FEDERAIS		20.473.032,12	20.130.900,36	341 - SUPERÁVIT FINANCEIRO - CONVÊNIOS COM ÓRGÃOS NÃO FEDERAIS		660.799,43	2.813.695,53
273 - CONVÊNIOS COM ÓRGÃOS NÃO FEDERAIS		469,38	9.479,10	342 - SUPERÁVIT FINANCEIRO - OPERAÇÕES DE CRÉDITO INTERNAS		231.587.827,14	163.198.569,56
274 - TRANSFERÊNCIA DE INSTITUIÇÕES PRIVADAS		5.517.255,77	6.857.443,46	343 - SUPERÁVIT FINANCEIRO - OPERAÇÕES DE CRÉDITO EXTERNAS		8.854.515,95	17.856.088,39
275 - OUTRAS TRANSFERÊNCIAS DA UNIÃO		1.258.123,80	525.706,55	350 - SUPERÁVIT FINANCEIRO - PACTO NACIONAL PELA GESTÃO DAS ÁGUAS - PROGESTÃO		0,00	341.000,02
333 - SUPERÁVIT FINANCEIRO - CONVÊNIOS UNIÃO		0,00	0,00	354 - SUPERÁVIT FINANCEIRO - CIDE		1.184.374,35	0,00
342 - SUPERÁVIT FINANCEIRO - OPERAÇÕES DE CRÉDITO INTERNAS		0,00	0,00	357 - SUPERÁVIT FINANCEIRO - INCENTIVO SUAS - UNIÃO		2.739.157,84	267.359,80
343 - SUPERÁVIT FINANCEIRO - OPERAÇÕES DE CRÉDITO EXTERNAS		0,00	0,00	359 - SUPERÁVIT FINANCEIRO - TRANSFERÊNCIAS FINANCEIRAS A FUNDOS		82.318.078,10	29.254.059,95
671 - SUPERÁVIT FINANCEIRO - ARRECADADO PELO ÓRGÃO		0,00	82.311,77	363 - SUPERÁVIT FINANCEIRO - RECURSOS LEI PELÉ		2.294.229,29	2.839.422,06
672 - SUPERÁVIT FINANCEIRO - CONVÊNIOS COM ÓRGÃOS FEDERAIS		0,00	0,00	671 - SUPERÁVIT FINANCEIRO - ARRECADADO PELO ÓRGÃO		107.034.130,14	99.623.163,95
				672 - SUPERÁVIT FINANCEIRO - CONVÊNIOS COM ÓRGÃOS FEDERAIS		11.486.366,54	12.221.291,80
				673 - SUPERÁVIT FINANCEIRO - CONVÊNIOS COM ÓRGÃOS NÃO FEDERAIS		10.815,68	118.343,95
				674 - SUPERÁVIT FINANCEIRO - TRANSFERÊNCIAS DE INSTITUIÇÕES PRIVADAS		1.041.024,59	1.415.946,49
				675 - SUPERÁVIT FINANCEIRO - OUTRAS TRANSFERÊNCIAS DA UNIÃO		779.317,46	0,00
<b>TRANSFERÊNCIAS FINANCEIRAS RECEBIDAS (II)</b>		<b>11.286.243.552,67</b>	<b>9.789.808.711,90</b>	<b>TRANSFERÊNCIAS FINANCEIRAS CONCEDIDAS (VII)</b>		<b>11.286.243.552,67</b>	<b>9.789.808.711,90</b>
Transferências Recebidas para a Execução Orçamentária	43	9.079.627.714,58	7.720.597.902,63	Transferências Concedidas para a Execução Orçamentária	43	9.079.627.714,58	7.720.597.902,63
Transferências Recebidas Independentes de Execução Orçamentária		2.005.700.693,18	1.842.580.215,51	Transferências Concedidas Independentes de Execução Orçamentária		2.005.700.693,18	1.842.580.215,51
Transferências Recebidas para Aportes de recursos para o RPPS	44	200.915.144,91	226.630.593,76	Transferências Concedidas para Aportes de recursos para o RPPS	44	200.915.144,91	226.630.593,76
<b>RECEBIMENTO EXTRA ORÇAMENTÁRIOS (III)</b>		<b>8.937.473.691,11</b>	<b>8.330.934.901,05</b>	<b>PAGAMENTOS EXTRA ORÇAMENTÁRIOS (VIII)</b>		<b>8.627.527.810,04</b>	<b>8.223.874.700,04</b>
Inscrição de Restos a Pagar Não Processados		525.231.207,09	352.372.212,31	Pagamentos de Restos a Pagar Não Processados		233.432.449,76	164.525.511,08
Inscrição de Restos a Pagar Processados		211.851.428,39	238.416.899,12	Pagamentos de Restos a Pagar Processados		212.911.016,50	224.092.726,86
Depósitos Restituíveis e Valores Vinculados		8.184.901.155,88	7.738.826.028,42	Depósitos Restituíveis e Valores Vinculados		8.168.128.853,56	7.834.458.462,14
Outros Recebimentos Extra orçamentários		15.489.899,75	1.319.761,20	Outros Pagamentos Extra orçamentários		13.055.490,22	797.999,96
<b>SALDO DO EXERCÍCIO ANTERIOR (IV)</b>		<b>6.498.651.797,80</b>	<b>5.645.848.656,17</b>	<b>SALDO PARA O EXERCÍCIO SEGUINTE (IX)</b>		<b>7.291.937.572,57</b>	<b>6.498.651.797,80</b>
Caixa e Equivalentes de Caixa - Consolidação		2.930.273.882,80	2.618.326.948,17	Caixa e Equivalentes de Caixa - Consolidação		3.148.418.249,05	2.930.273.882,80
Caixa		15.043,49	15.246,89	Caixa		15.043,49	15.043,49
Conta Única		4.611.854,76	25.567.666,94	Conta Única		3.490.012,17	4.611.854,76
Conta Única RPPS		16.294,51	32.656,73	Conta Única RPPS		0,00	16.294,51
Bancos Conta Movimento - Demais Contas		23.516.894,96	56.926.584,45	Bancos Conta Movimento - Demais Contas		18.334.830,84	23.516.894,96



**Núcleo de Macroavaliação Governamental**  
**Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018**

Rede Bancária - Arrecadação		9.224.206,61	9.113.403,08	Rede Bancária - Arrecadação		10.079.080,28	9.224.206,61
Aplicações Financeiras de Liquidez Imediata		2.892.889.588,47	2.526.671.390,08	Aplicações Financeiras de Liquidez Imediata		3.116.499.282,27	2.892.889.588,47
Caixa e Equivalentes de Caixa - Intra OFSS		0,00	0,00	Caixa e Equivalentes de Caixa - Intra OFSS		0,00	0,00
Depósitos Restituíveis e Valores Vinculados	45	312.298.359,47	413.783.962,37	Depósitos Restituíveis e Valores Vinculados	45	322.473.881,97	312.298.359,47
Investimentos e Aplicações de Curto e Longo Prazos - RPPS		3.256.079.555,53	2.613.737.745,63	Investimentos e Aplicações de Curto e Longo Prazos - RPPS		3.821.045.441,55	3.256.079.555,53
<b>TOTAL (V) = (I + II + III + IV)</b>		<b>43.320.146.891,68</b>	<b>38.904.673.211,62</b>	<b>TOTAL (X) = (VI + VII + VIII + IX)</b>		<b>43.320.146.891,68</b>	<b>38.904.673.211,62</b>

Processo TC 8298/2019



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

### 4.3.5 Demonstração do Fluxo de Caixa

Exercício: 2018

Anexo XVIII, da Lei 4.320/64

	NOTA	Exercício Atual	Exercício Anterior
<b>FLUXO DE CAIXA DAS ATIVIDADES DAS OPERAÇÕES</b>			
<b>INGRESSOS</b>		<b>35.510.008.180,99</b>	<b>31.853.655.428,75</b>
Receitas Derivadas e Originárias		11.566.925.813,15	10.770.420.838,11
Transferências correntes recebidas		16.192.895.887,32	13.963.442.736,19
Outros ingressos operacionais		7.750.186.480,52	7.119.791.854,45
<b>DESEMBOLSOS</b>		<b>33.233.496.216,32</b>	<b>29.961.757.718,09</b>
Pessoal e Demais Despesas		13.875.308.949,47	12.769.514.555,73
Juros e Encargos da Dívida		328.252.451,60	288.837.356,36
Transferências concedidas		11.286.243.552,67	9.789.808.711,90
Outros Desembolsos Operacionais		7.743.691.262,58	7.113.597.094,10
<b>FLUXO DE CAIXA LÍQUIDO DAS ATIVIDADES DAS OPERAÇÕES (I)</b>		<b>2.276.511.964,67</b>	<b>1.891.897.710,66</b>
<b>FLUXO DE CAIXA DAS ATIVIDADES DE INVESTIMENTO</b>			
<b>INGRESSOS</b>		<b>44.563.337,65</b>	<b>41.635.482,39</b>
Alienação de Bens		5.529.943,27	6.173.495,69
Amortização de Empréstimos e Financiamentos Concedidos		39.033.394,38	35.461.986,70
<b>DESEMBOLSOS</b>		<b>1.329.986.944,91</b>	<b>898.389.307,38</b>
Aquisição de Ativo Não Circulante		681.602.581,34	498.814.845,61
Concessão de Empréstimos e Financiamentos		397.301.876,92	361.308.639,02
Outros Desembolsos de Investimentos		251.082.486,65	38.265.822,75
<b>FLUXO DE CAIXA LÍQUIDO DAS ATIVIDADES DE INVESTIMENTO (II)</b>		<b>-1.285.423.607,26</b>	<b>-856.753.824,99</b>
<b>FLUXO DE CAIXA DAS ATIVIDADES DE FINANCIAMENTO</b>			
<b>INGRESSOS</b>		<b>85.664.855,81</b>	<b>152.989.044,49</b>
Operações de Crédito		61.324.082,54	88.870.091,22
Transferências de capital recebidas		18.312.282,11	63.520.506,49
Outros Ingressos de Financiamento		6.028.491,16	598.446,78
<b>DESEMBOLSOS</b>		<b>293.642.960,95</b>	<b>233.844.185,63</b>
Amortização/Refinanciamento da Dívida		290.150.441,20	233.425.908,92
Outros Desembolsos de Financiamento		3.492.519,75	418.276,71
<b>FLUXO DE CAIXA LÍQUIDO DAS ATIVIDADES DE FINANCIAMENTO (III)</b>		<b>-207.978.105,14</b>	<b>-80.855.141,14</b>
<b>APURAÇÃO DO FLUXO DE CAIXA DO PERÍODO</b>			
<b>GERAÇÃO LÍQUIDA DE CAIXA E EQUIVALENTE DE CAIXA (I+II+III)</b>		<b>783.110.252,27</b>	<b>954.288.744,53</b>
<b>CAIXA E EQUIVALENTE DE CAIXA INICIAL</b>	34	<b>6.186.353.438,33</b>	<b>5.232.064.693,80</b>
<b>CAIXA E EQUIVALENTE DE CAIXA FINAL</b>	34	<b>6.969.463.690,60</b>	<b>6.186.353.438,33</b>



**Núcleo de Macroavaliação Governamental**  
**Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018**

**ANEXO 1 – QUADRO DE RECEITAS DERIVADAS E ORIGINÁRIAS**

Exercício: 2018

Anexo XVIII, da Lei 4.320/64

	Exercício Atual	Exercício Anterior
<b>RECEITAS DERIVADAS E ORIGINÁRIAS</b>		
Receita Tributária	7.645.450.152,10	6.924.343.846,66
Receita de Contribuições	2.873.786.446,74	2.702.917.186,05
Receita Patrimonial	78.465.125,12	58.773.353,90
Receita Agropecuária	11.438,10	1.652,85
Receita Industrial	14.063.582,68	14.657.313,32
Receita de Serviços	68.108.713,20	60.312.484,48
Remuneração das Disponibilidades	476.959.181,61	660.639.417,42
Outras Receitas Derivadas e Originárias	410.081.173,60	348.775.583,43
<b>Total das Receitas Derivadas e Originárias</b>	<b>11.566.925.813,15</b>	<b>10.770.420.838,11</b>

**ANEXO 2 – QUADRO DE TRANSFERÊNCIAS RECEBIDAS E CONCEDIDAS**

Exercício: 2018

Anexo XVIII, da Lei 4.320/64

	Exercício Atual	Exercício Anterior
<b>TRANSFERÊNCIAS RECEBIDAS</b>		
Intergovernamentais	3.943.780.224,70	3.284.165.695,95
da União	3.939.901.488,67	3.277.803.366,17
de Municípios	3.878.736,03	6.362.329,78
Intragovernamentais	11.286.243.552,67	9.789.808.711,90
Outras Transferências Recebidas	962.872.109,95	889.468.328,34
Demais Transferências	0,00	0,00
<b>Total das Transferências Recebidas</b>	<b>16.192.895.887,32</b>	<b>13.963.442.736,19</b>
<b>TRANSFERÊNCIAS CONCEDIDAS</b>		
Intergovernamentais	0,00	0,00
a União	0,00	0,00
a Estados e Distrito Federal	0,00	0,00
a Municípios	0,00	0,00
Intragovernamentais	11.286.243.552,67	9.789.808.711,90
<b>Total das Transferências Concedidas</b>	<b>11.286.243.552,67</b>	<b>9.789.808.711,90</b>

Processo TC 8298/2019



**Núcleo de Macroavaliação Governamental**  
**Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018**

**ANEXO 3 – QUADRO DE DESEMBOLSOS DE PESSOAL E DEMAIS DESPESAS POR FUNÇÃO**

Exercício: 2018

Anexo XVIII, da Lei 4.320/64

	<b>Exercício Atual</b>	<b>Exercício Anterior</b>
01 - LEGISLATIVA	344.416.187,95	299.590.618,72
02 - JUDICIÁRIA	1.030.630.297,58	976.342.752,33
03 - ESSENCIAL À JUSTIÇA	467.677.987,35	459.478.665,61
04 - ADMINISTRAÇÃO	691.292.006,19	643.271.265,58
06 - SEGURANÇA PÚBLICA	2.205.620.643,60	2.047.735.460,03
08 - ASSISTÊNCIA SOCIAL	94.829.646,31	85.318.125,69
09 - PREVIDÊNCIA SOCIAL	2.805.324.359,00	2.646.706.502,03
10 - SAÚDE	2.672.976.751,02	2.456.037.360,18
11 - TRABALHO	396.870,14	640.190,81
12 - EDUCAÇÃO	2.078.466.397,89	1.906.271.208,28
13 - CULTURA	35.997.857,94	29.353.518,70
14 - DIREITOS DA CIDADANIA	574.037.415,41	496.732.194,78
15 - URBANISMO	8.733.422,81	9.559.767,93
16 - HABITAÇÃO	1.080.900,00	1.265.430,80
17 - SANEAMENTO	11.200,62	94.487,87
18 - GESTÃO AMBIENTAL	80.894.534,97	49.670.991,77
19 - CIÊNCIA E TECNOLOGIA	73.632.455,61	62.340.333,09
20 - AGRICULTURA	181.280.652,82	169.695.403,25
22 - INDÚSTRIA	9.239.454,03	8.314.196,74
23 - COMÉRCIO E SERVIÇOS	30.228.550,56	29.826.621,09
24 - COMUNICAÇÕES	11.771.865,98	11.696.783,96
26 - TRANSPORTE	214.301.775,04	219.727.327,97
27 - DESPORTO E LAZER	19.875.643,78	16.592.028,69
28 - ENCARGOS ESPECIAIS	242.592.072,87	143.253.319,83
<b>Total dos Desembolsos de Pessoal e Demais Despesas por Função</b>	<b>13.875.308.949,47</b>	<b>12.769.514.555,73</b>

**ANEXO 4 – QUADRO DE JUROS E ENCARGOS DA DÍVIDA**

Exercício: 2018

Anexo XVIII, da Lei 4.320/64

	<b>Exercício Atual</b>	<b>Exercício Anterior</b>
Juros e Correção Monetária da Dívida Interna	290.438.869,95	264.891.708,63
Juros e Correção Monetária da Dívida Externa	32.310.074,67	20.484.939,47
Outros Encargos da Dívida	5.503.506,98	3.460.708,26
<b>Total dos Juros e Encargos da Dívida</b>	<b>328.252.451,60</b>	<b>288.837.356,36</b>



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

### 4.3.6 Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido

Exercício: 2018

Anexo XVII, da Lei 4.320/64

ESPECIFICAÇÃO	NOTA	Patrimônio Social/Capital Social	Adto. p/ Futuro Aumento de Capital	Reservas de Capital	Ajustes de Avaliação Patrimonial	Reservas de Lucros	Demais Reservas	Resultados Acumulados	Ações/Cotas em Tesouraria
<b>Saldos Iniciais</b>		<b>245.866.365,33</b>	<b>354.337,02</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>11.809.614.008,40</b>	<b>0,00</b>
Ajustes de Exercícios Anteriores		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	6.548.230.152,56	0,00
Aumento de Capital		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Resgate / Reemissão de Ações e Cotas		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Juros sobre capital próprio		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Resultado do Exercício		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	-4.540.719.859,45	0,00
Ajustes de avaliação patrimonial		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Constituição/ Reversão de Reservas		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Dividendos a distribuir		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Saldos Finais</b>	<b>35</b>	<b>245.866.365,33</b>	<b>354.337,02</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>13.817.124.301,51</b>	<b>0,00</b>

# 5 ATUAÇÃO GOVERNAMENTAL



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

## 5 ATUAÇÃO GOVERNAMENTAL

Esta seção apresenta a atuação do Governo sob três temas específicos: a estrutura de governança da renúncia fiscal (processo de instituição, concessão, controle e avaliação dos benefícios tributários e transparência); o Índice de Efetividade da Gestão Estadual – IEGE (aferição de resultados, com indicadores finalísticos de diversas áreas de gestão); e políticas públicas (aspectos conceituais para o controle externo).

### 5.1 ESTRUTURA DE GOVERNANÇA DA RENÚNCIA DE RECEITAS NO ESPÍRITO SANTO

Esta seção tem como base a fiscalização realizada no Processo TC 8266/2017, mediante o instrumento “levantamento”<sup>147</sup>, para conhecer o processo de instituição, concessão, controle e avaliação dos benefícios tributários no âmbito do Governo do Estado do Espírito Santo, bem como aspectos relativos à transparência desses processos.

#### 5.1.1 Considerações preliminares

O tema “renúncia de receita” se tornou importante no debate das políticas públicas dentro do contexto atual de esgotamento fiscal dos governos federal, estaduais e municipais e da proposta de reforma previdenciária em discussão no país. O relatório das contas do Presidente da República<sup>148</sup>, relativas ao exercício de 2017, aponta que,

---

<sup>147</sup> Resolução TC 261, de 4 de junho de /2013 (Regimento Interno do TCEES), artigo 188, inciso III, c/c artigo 191.

<sup>148</sup> Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/contas/contas-do-governo-da-republica/>>.



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

em 2017, as renúncias de receitas no âmbito federal atingiram o montante projetado de R\$ 354,7 bilhões (5,4% do PIB), assim classificados: R\$ 270,4 bilhões de benefícios tributários (ou “gastos tributários”<sup>149</sup>) e R\$ 84,3 bilhões de benefícios financeiros e creditícios<sup>150</sup>. A evolução das renúncias entre 2003-2017 pode ser visualizada no Gráfico 5.1 a seguir<sup>151</sup>:

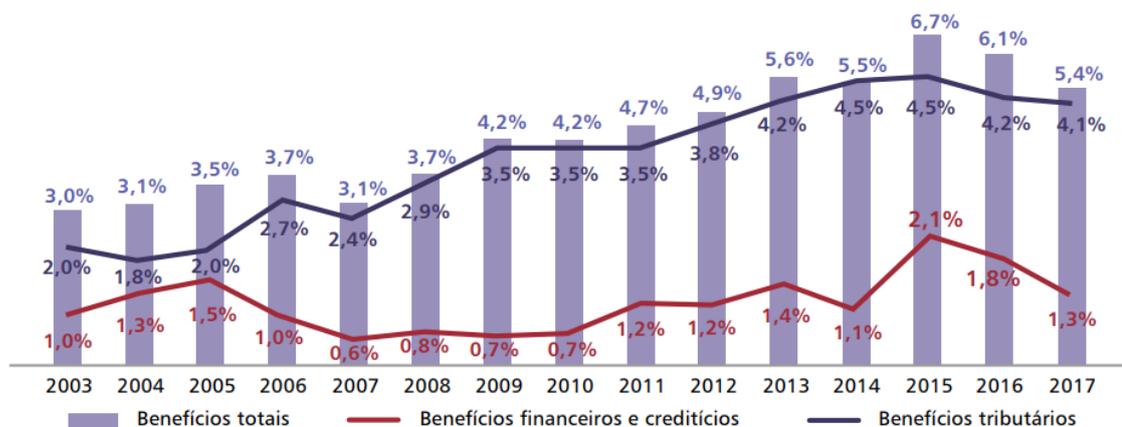


Gráfico 5.1 - Evolução dos benefícios tributários, financeiros e creditícios em % do PIB - União  
Fonte: MF/Sefel e MF/RFB – Relatório das Contas do Presidente da República de 2017  
Elaborado por: Tribunal de Contas da União

No Estado do Espírito Santo, em 2016, a renúncia de receita de ICMS estimada na LDO 2016 foi de R\$ 1,04 bilhão. Para 2019, a previsão na LDO 2019 é de R\$ 1,30

<sup>149</sup> Renúncias de receita, ou renúncias fiscais, ou gastos tributários constituem a dimensão financeira que estima ou quantifica a perda intencional de arrecadação pelo poder público cujos efeitos equivalem aos de um pagamento feito pelo Estado, e que decorrem da existência de benefícios fiscais instituídos previamente.

<sup>150</sup> Os benefícios financeiros e creditícios são decorrentes de operações de crédito realizadas por instituições financeiras com recursos próprios ou do Tesouro, com taxas e prazos mais favoráveis do que os praticados pelo mercado, e que são direcionados para setores específicos com o intuito de incentivar seu desenvolvimento.

<sup>151</sup> A redução observada após 2015 se deve aos seguintes fatores, conforme Relatório Técnico das Contas do Presidente de 2017: a) Quanto aos benefícios tributários: diminuição do benefício da Desoneração da Folha de Salários (R\$ 10,6 bilhões em 2016 e R\$ 11,9 bilhões em 2017), provocada pelo aumento das alíquotas de contribuição previdenciária, conforme estabelecido pela Lei 13.161/2015; b) Quanto aos benefícios financeiros e creditícios: em 2016, diminuição dos valores concedidos; em 2017, redução do custo de oportunidade do Tesouro Nacional e do volume de benefícios concedidos. O custo de oportunidade do Tesouro Nacional se refere ao custo médio das emissões em oferta pública da dívida pública mobiliária federal interna verificado nos últimos doze meses.



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

bilhões. Portanto, entre 2016 e 2019 se prevê um crescimento de renúncia de receita de ICMS de 25%.

Em recente evento promovido pelo Instituto Rui Barbosa (IRB) e o Tribunal de Contas do Estado do Ceará<sup>152</sup>, sob a temática “Custos e Benefícios das Políticas de Renúncia Fiscal”, foi apresentado um panorama geral sobre custos e benefícios das políticas de renúncia fiscal (informação verbal<sup>153</sup>):

- a. Estudos sobre as políticas federais de renúncia são mais recorrentes na literatura;
- b. Estudos sobre as políticas estaduais são raros e sobre as políticas municipais são inexistentes;
- c. Quanto mais elevada a esfera governamental, mais organizado e transparente tende a ser o sistema de informação sobre renúncias fiscais ou gasto tributário;
- d. É preciso avançar no esforço de controle e publicização das renúncias no âmbito das esferas estaduais e municipais;
- e. A publicidade de forma sistemática é desejável para o controle social e para possibilitar a avaliação de custos e benefícios das políticas de renúncia;
- f. Não basta apenas divulgar, sendo preciso também padronizar as metodologias de mensuração;
- g. As evidências empíricas no contexto brasileiro são concentradas nas políticas de renúncia federal e o tratamento analiticamente segmentado adotado na maioria dos estudos não contribui para um consenso quanto aos efeitos de bem-estar dessas políticas; e
- h. Também no campo acadêmico aplicado é preciso avançar na construção de um arcabouço analítico capaz de lidar com a complexidade do tema específico das políticas de renúncia e do tema mais amplo da reforma tributária.

---

<sup>152</sup> IV Congresso Internacional de Controle e Políticas Públicas, realizado em Fortaleza/CE entre os dias 17 a 19 de outubro de 2018.

<sup>153</sup> Palestra do senhor Alexandre Alves Porsse.



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

Observa-se, assim, a necessidade de mais estudos sobre o tema, de se levar a organização e transparência para as esferas governamentais menores, de se melhorar o controle e publicidade das renúncias de receitas, e de se padronizar a metodologia de mensuração das renúncias e a análise des seus efeitos.

Em 2014, um estudo<sup>154</sup> coordenado por José Roberto Rodrigues Afonso, que analisa a renúncia de ICMS no Brasil, já apontava deficiências e recomendava melhorias:

- a. Dificuldades no dimensionamento do gasto tributário envolvido na política de desenvolvimento regional via renúncia tributária;
- b. Os órgãos de controle, a sociedade civil organizada e o governo federal deveriam exercer maior pressão para que todos os estados publicassem demonstrativos, circunstanciados, sobre a renúncia de suas receitas;
- c. Padronizar a metodologia de apuração e também de divulgação do cálculo do chamado gasto tributário; e
- d. Aperfeiçoar as práticas de estimativa de renúncia e melhorar sua regulação normativa.

A Secretaria do Tesouro Nacional (STN), em recente estudo<sup>155</sup>, apresentou sua visão sobre a crise fiscal dos entes subnacionais. Entre os diversos aspectos analisados, a STN pontuou que (p. 35):

[...] a arrecadação bruta dos Estados, notadamente as receitas de arrecadação própria, tem crescido menos que a inflação desde 2014. Esse resultado, decorre da crise econômica iniciada nesse ano, bem como do aprofundamento da guerra fiscal, que levou a um aumento das renúncias de receitas estaduais.

<sup>154</sup> Afonso, J. R. R. et al. **A renúncia tributária do ICMS no Brasil**. Documento para Discussão BID IDB-DP-327. 2014; Disponível em: <<http://www.gefin.net.br/upload/arquivos/cc16dc55ee89adcd858fff1f6b03e818.pdf>>.

<sup>155</sup> Secretaria do Tesouro Nacional. **Texto para Discussão – Exposição da União à insolvência dos entes subnacionais**. Nov. de 2018. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/0/Exposi%C3%A7%C3%A3o+da++Uni%C3%A3o+%C3%A0%20%20Insolv%C3%Aancia+dos++Entes+Subnacionais+---CORRIGIDO/aa849fe8-582f-4167-91ad-1fa2f84dcbab>>.



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

O Gráfico 5.2 a seguir apresenta a evolução da arrecadação dos estados desde 2010, evidenciando a perda para a inflação<sup>156</sup> a partir de 2014:

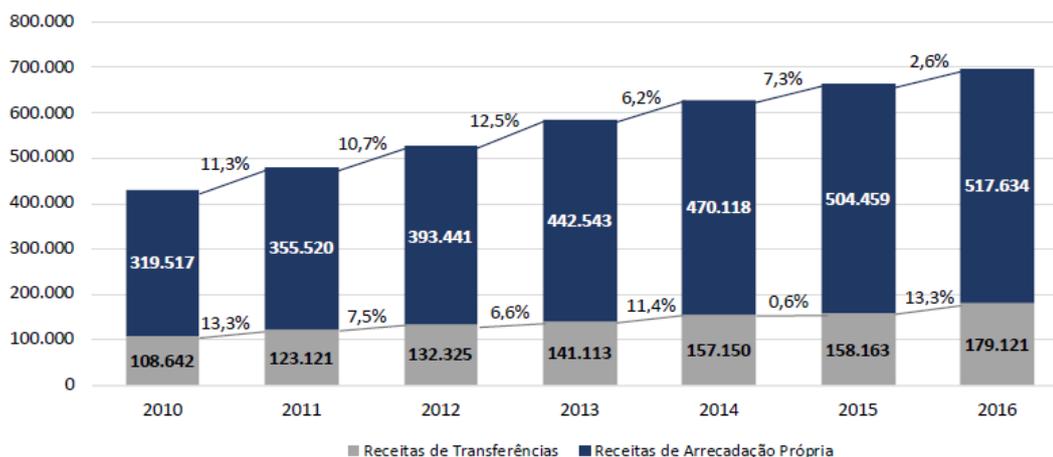


Gráfico 5.2 - Arrecadação bruta dos Estados (R\$ milhões)

Fonte: PAF/STN - Texto para Discussão – Exposição da União à insolvência dos entes subnacionais

Elaborado por: STN

O fenômeno da “guerra fiscal”<sup>157</sup> merece destaque no cenário de renúncias de receitas estaduais. No centro dela está o ICMS, historicamente, a principal fonte de financiamento dos Estados brasileiros. Entretanto, conforme aponta a STN em seu estudo, desde 2003 esse imposto esta perdendo relevância em relação ao montante arrecadado pelos Estados, conforme Gráfico 5.3 a seguir.

<sup>156</sup> IPCA anual: 2010 – 5,9%; 2011 – 6,5%; 2012 – 5,8%; 2013 – 5,9%; 2014 – 6,4%; 2015 – 10,7%; 2016 – 6,3%.

<sup>157</sup> “Guerra Fiscal” é a prática econômica de administrações estaduais e municipais de oferecer vantagens (especialmente via redução ou isenção de tributos) a fim de atrair investimentos empresariais (instalação ou ampliação de empresas) para sua região para dinamizar a economia local e gerar empregos.



**Núcleo de Macroavaliação Governamental**  
**Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018**

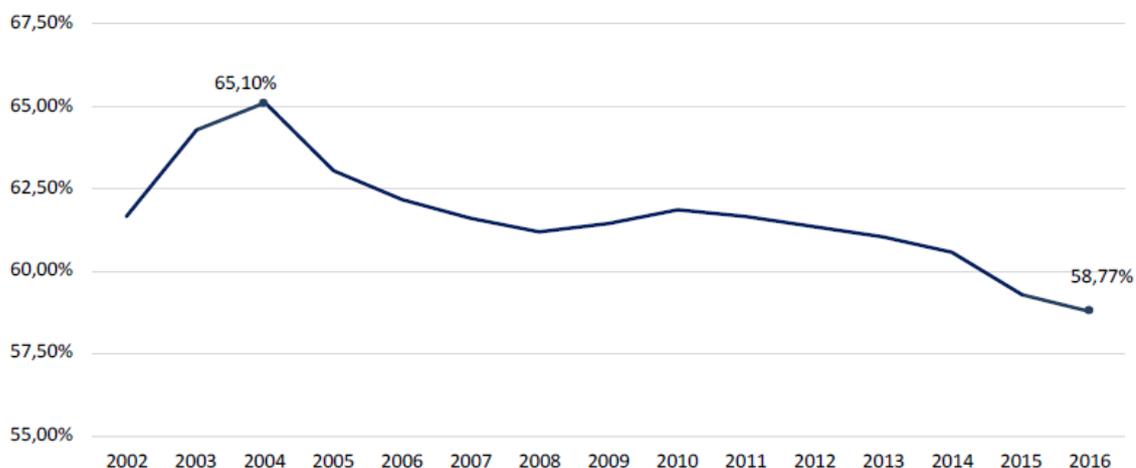


Gráfico 5.3 - Participação das receitas com o ICMS na arrecadação dos Estados  
 Fonte: PAF/STN - Texto para Discussão – Exposição da União à insolvência dos entes subnacionais  
 Elaborado por: STN

Contudo, segundo a STN (p. 36), “a perda de significância do ICMS não é resultado do crescimento das demais fontes de receita [...] por mais que a economia tenha crescido significativamente após 2000, a arrecadação deste imposto não acompanhou o crescimento do PIB”. O Gráfico 5.4 a seguir ilustra a queda de participação do ICMS em relação ao PIB.

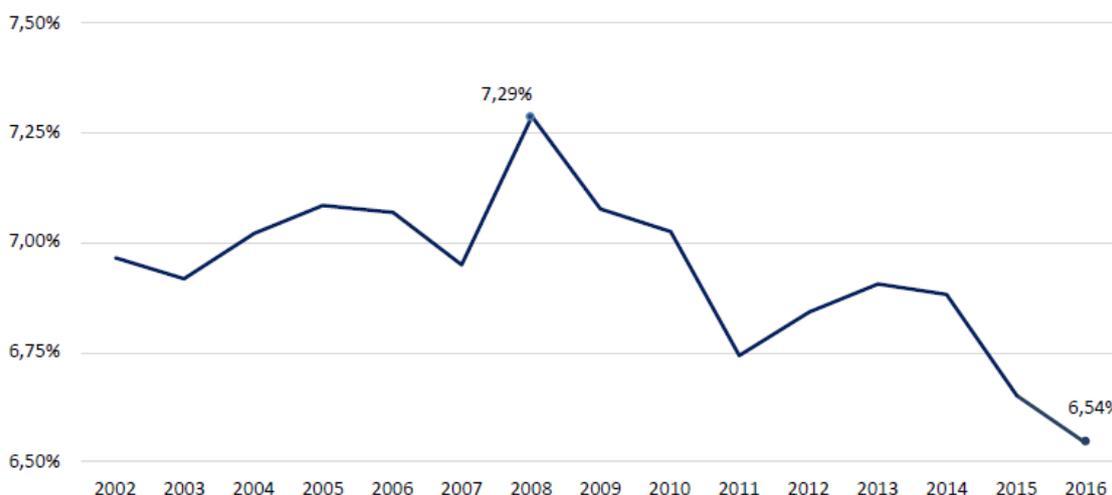


Gráfico 5.4 - Relação entre a arrecadação com o ICMS e o PIB nominal  
 Fonte: PAF/STN - Texto para Discussão – Exposição da União à insolvência dos entes subnacionais  
 Elaborado por: STN



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

Segundo o estudo da STN (p. 36), a queda de participação do ICMS dos Estados em relação ao PIB nominal “é, ao menos em parte, explicado pelo acirramento da “guerra fiscal”, que aumentou o conjunto de renúncias fiscais concedidas pelos Estados.” Contudo, a STN alerta que (p. 36):

Embora a Guerra Fiscal tenha sido determinante para a queda do ICMS, cumpre informar que esta queda não pode ser atribuída única e exclusivamente a este efeito. Isso porque economistas, como José Roberto Afonso, já vêm apontando para a obsolescência do ICMS, que não vem apresentando a histórica performance arrecadatória, mesmo após a significativa ampliação de sua base de arrecadação promovida pela Constituição de 1988.

A obsolescência do ICMS é exposta por José Roberto Afonso em sua apresentação sobre o cenário fiscal no Brasil e implicações para governos subnacionais<sup>158</sup>. Segundo o autor (p. 17):

O imposto que mais arrecada no Brasil está ficando obsoleto. Ele incide apenas sobre mercadorias em uma economia que é cada vez baseada em serviços.

É um imposto de competência estadual, logo, sua obsolescência contamina também o equilíbrio federativo, revelando a face mais marcante da inegável e profunda crise desse nível de governo.

O ICMS foi criado em 1965 como um IVA apenas de mercadorias e sem insumos chaves (combustíveis, energia elétrica, comunicações), que foram incorporados em 1988.

Em seguida, José Roberto Afonso também aponta a falência do ICMS (p. 18):

A melhor expressão de sua decadência pode ser traduzida em números: a comparação entre o quanto arrecadava quando foi criado e o quanto arrecada atualmente é a síntese de sua inépcia como fonte de recursos.

A antiga versão do ICMS, que era menos abrangente e tinha uma alíquota genérica de 17%, arrecadou em 1968 o equivalente a 7,28% do PIB, e gerou sozinho 31% da carga tributária bruta global.

Ampliado pela Constituição de 1988 com novas, sólidas e crescentes bases de cálculo (combustíveis, energia elétrica e telecomunicações) e submetido a alíquotas internas diversificadas e muito maiores (de até 25% ou 30%), o ICMS arrecadou em 2015 o equivalente a 6,64% do PIB, e mal respondeu por 20% da mesma carga nacional.

Mais de quatro décadas depois de criado, com base mais ampla e maiores alíquotas, o ICMS arrecada relativamente menos na economia brasileira.

<sup>158</sup> Afonso, J. R. R. **Cenário fiscal atual no Brasil**: implicações para governos subnacionais. Banco Interamericano de Desarrollo - Washington DC, 10/10/2017. Disponível em: <<https://www.joserobertoafonso.com.br/attachment/193427>>.



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

Essa evolução contribuiu sensivelmente para uma trajetória de desequilíbrio no federalismo fiscal brasileiro: o peso relativo dos estados na divisão da receita tributária nacional passou a ser cada vez menos relevante.

Portanto, observa-se a relevância do tema “renúncias de receitas” especialmente no caso do ICMS dos Estados, frente ao esgotamento fiscal na conjuntura atual das finanças públicas da grande maioria dos Estados, bem como frente à discussão da (des)importância do ICMS na arrecadação estadual. As Cortes de Contas não se olvidam enfrentar o tema enquanto ainda é relevante<sup>159</sup>.

Alguns trabalhos de Tribunais de Contas pesquisados<sup>160</sup>, apresentam, na essência, o mesmo panorama do tema “renúncia de receitas”:

- a. Transparência inadequada;
- b. Demonstrativos fiscais incompletos;
- c. Ausência de planejamento estruturado das políticas públicas de incentivo fiscal;
- d. Processo de concessão com flexibilização na aplicação dos critérios, com formalização inadequada das exigências e contrapartidas dos beneficiários e por instrumento normativo indevido, bem como por tempo indeterminado;
- e. Ausência de avaliação de desempenho;
- f. Fragilidade na fiscalização das empresas beneficiárias de incentivos fiscais;
- g. Inexistência de normatização geral que discipline as etapas de instituição, acompanhamento, controle e avaliação dos resultados concernentes às renúncias de receitas, do mesmo modo que não há software específico para controle destas;
- h. Insuficiência de dados estruturados que permitam uma confiável estimativa da Renúncia Fiscal para fins da LDO e sem os estudos de impacto financeiro-orçamentário do exercício e mais dois seguintes;

<sup>159</sup> Em 11/12/2018, uma Comissão Especial na Câmara dos Deputados aprovou uma proposta de reforma tributária que extingue dez tributos, entre eles o ICMS, e cria apenas dois.

<sup>160</sup> Tribunal de Contas do Estado da Bahia - Contas do Governador de 2017 (Processo TCE/BA 2387/2018); Tribunal de Contas do Estado de São Paulo - Contas do Governador de 2017 (Processo TCE/SP 3546.989.17-9); Tribunal de Contas do Município de São Paulo - fiscalização (Processo TCM/SP 72.012.015/17-88. Em que pese lidar com tributos diferentes daqueles da esfera estadual, a fiscalização pelo TCM/SP guarda similitude nos objetivos dos trabalhos dos TCs estaduais no âmbito das renúncias tributárias).



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

- i. Ausência de indicação das devidas medidas de compensação à Renúncia Fiscal;
- j. Ausência dos registros contábeis da renúncia de receitas.

### 5.1.2 Principais pontos abordados pelo TCE/ES

O Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo abordou o tema das renúncias de receitas no Processo TC 8266/2017, mediante o Relatório de Levantamento 10/2018. Inicialmente previsto para compor as contas do governador de 2017, os trabalhos foram adiados como forma de permitir ao Executivo Estadual o cumprimento das exigências da Lei Complementar Federal 160, de 7 de agosto de 2017, e do Convênio Confaz 190, de 15 de dezembro de 2017<sup>161</sup>. Com isso, o resultado da fiscalização pelo TCE/ES inclui o conhecimento dessas normas e a sua repercussão nas renúncias de receitas no Estado do Espírito Santo.

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

- a. O escopo do Levantamento deu ênfase aos benefícios tributários contidos no programa Compete-ES amparado pela Lei Estadual 10.568, de 27 de julho de 2016, no programa Invest-ES, amparado pela Lei Estadual 10.550, de 1º de julho de 2016, e nos benefícios tributários autorizados no âmbito do Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz). O Invest-ES desempenha o papel de atrair e expandir investimentos e o Compete-ES o papel de manter os investimentos existentes.

---

<sup>161</sup> A LC 160/2017 estabelece regras para a validação de incentivos de ICMS concedidos pelos Estados e Distrito Federal sem autorização prévia do Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz), nos termos da Lei Complementar 24/1975. O Convênio Confaz 190/2017 dispõe, nos termos autorizados na LC 160/2017, sobre a remissão de créditos tributários, constituídos ou não, decorrentes das isenções, dos incentivos e dos benefícios fiscais ou financeiro-fiscais instituídos em desacordo com o disposto na alínea “g” do inciso XII do § 2º do art. 155 da Constituição Federal, bem como sobre as correspondentes reinstuições.



**Núcleo de Macroavaliação Governamental**  
**Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018**

- b. Os impostos estaduais são instituídos pelos próprios estados, por meio de lei, mas tais leis balizam-se por lei complementar federal que define, em especial, os fatos geradores, os contribuintes e a base de cálculo. A lei que define tais elementos definidores de incidência tributária para o caso do ICMS é a Lei Complementar 87, de 13 de setembro de 1996 – denominada Lei Kandir. É admitida a recusa intencional da arrecadação de receitas, por meio de lei específica, conforme prevê o § 6º do art. 150 da CF/1988. Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal confirmou a necessidade de lei para os casos de outorga de quaisquer subsídios, isenção ou crédito presumido, redução de base de cálculo, anistia e remissão em matéria tributária<sup>162</sup>. Adicionalmente, quanto ao ICMS, é necessário, ainda, antes da edição de lei específica, a autorização dos outros estados-membros e do Distrito Federal, no âmbito do Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz).
- c. A edição de lei específica é apenas um dos elementos que constituem um conjunto de procedimentos e condições que devem ser empregados e observados na dinâmica do planejamento orçamentário-financeiro. A temática dos benefícios tributários se instrumentaliza no plano plurianual (PPA), na lei de diretrizes orçamentárias (LDO), na lei orçamentária (LOA), no documento que demonstra a estimativa do impacto orçamentário-financeiro, e em outros documentos que, eventualmente, forem exigidos pela legislação.
- d. Não há regulamentações no âmbito da STN em matéria de elaboração do Demonstrativo que acompanha o PLOA (demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia - § 6º do art. 165 da CF/1988) e do documento que apresenta a estimativa do impacto orçamentário-financeiro (conforme exigência do art. 14 da Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF).

---

<sup>162</sup> ADI 1.247, Pleno, Relator o Ministro Celso de Mello, DJ de 8.9.95. No mesmo sentido, o RE 586560 AgR, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Primeira Turma, julgado em 04/09/2012, Acórdão Eletrônico DJe-186. Divulgado em 20-09-2012, publicado 21-09-2012.



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

- e. No âmbito das instituições e da literatura atual, verificam-se distintos usos dos termos: renúncias de receita, renúncias fiscais, gastos tributários. O relatório do TCEES pauta-se, para fins de harmonização de significado, pela conceituação defendida por Henriques<sup>163</sup> e adotada pelo Tribunal de Contas da União (TCU)<sup>164</sup>, que aduz que **benefícios fiscais, benefícios tributários ou incentivos fiscais são dimensões jurídicas**, implicando a existência de uma norma que altera o sistema tributário no sentido de diminuir o encargo cominado a parcela dos contribuintes. Também adota o mesmo entendimento apresentado pelo TCU de que **renúncias de receita, ou renúncias fiscais, ou gastos tributários constituem a dimensão financeira** que estima ou quantifica a perda intencional de arrecadação pelo poder público cujos efeitos equivalem aos de um pagamento feito pelo Estado, e que decorrem da existência de benefícios fiscais instituídos previamente.
- f. Diversos incentivos são oferecidos às empresas e investidores, dos quais se destacam as operações de isenção/redução/diferimento de ICMS, que têm sido utilizadas como principal mecanismo de subsídio, presentes em praticamente todos os acordos entre governos estaduais e empresas. Dessa forma, investidores fazem uma espécie de leilão para instalações e operações numa região, a fim de se instalarem no território com tributação mais benéfica de acordo com a atividade a ser desenvolvida. Atendo-se ao processo de concessão de benefícios para atrair investimentos, o item 16.52 da Resolução 6/2016<sup>165</sup> da Atricon inclui a avaliação quanto à eficiência e ao alcance do retorno dos incentivos fiscais concedidos para atrair investimentos e proporcionar o desenvolvimento social e econômico. A política de atrair investimento é um dos efeitos da concorrência intergovernamental, que pode ao mesmo tempo aumentar ou reduzir a eficiência econômica. Roberto França

<sup>163</sup> HENRIQUES, Elcio Fiori. **O Regime Jurídico do Gasto Tributário no Direito Brasileiro**. São Paulo. Universidade de São Paulo. 2009.

<sup>164</sup> Processo TC 018.259/2013-8, que tratou de conhecer e avaliar a estrutura de governança das renúncias de receitas federais.

<sup>165</sup> Aprova as Diretrizes de Controle Externo Atricon 3210/2016, relacionadas à temática “Receita e renúncia de receita”.



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

- de Vasconcellos<sup>166</sup> aponta que uma competição aguçada desencadeada pelo desejo de atrair novos investimentos e empregos tende a instituir bases tributárias aquém do nível mínimo de eficiência, o que pode levar a uma “corrida para o fundo do poço” (*race to the bottom*), ensejando em uma perda global de arrecadação.
- g. O art. 14 da LRF introduziu no ordenamento jurídico três condições necessárias, sendo a terceira com duas alternativas, que devem ser observadas quando da concessão ou ampliação dos benefícios tributários. Duas condições necessárias estão no *caput* do art. 14 e são: a) estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência (concessão ou ampliação do benefício) e nos dois seguintes; e b) atender à LDO. Além dessas duas condições necessárias, o art. 14, incisos I e II, da LRF impõe a necessidade de adotar, no mínimo, uma medida, entre duas possíveis, no momento da concessão ou da ampliação do benefício tributário. São elas: I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias; ou II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no *caput*, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição. Caso seja adotada a opção do inciso II, o benefício só entrará em vigor após implementá-la, por força do § 2º do art. 14 da LRF.
- h. O art. 14, §1º, da LRF<sup>167</sup> apenas exemplifica os casos que incorrem em renúncia de receita, correspondendo a um tratamento diferenciado. A enumeração de renúncias é meramente exemplificativa.

<sup>166</sup> VASCONCELLOS, R. F. et al. **Direito tributário: política fiscal (Série GVlaw)**. São Paulo: Saraiva, 2009. p 242.

<sup>167</sup> Art. 14.

[...]

§ 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução



**Núcleo de Macroavaliação Governamental**  
**Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018**

- i. A LRF exige também a publicação do Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita no âmbito do Anexo de Metas Fiscais da LDO, conforme inciso V do § 2º do art. 4º da LRF.
- j. No âmbito do Governo do Estado do Espírito Santo, no Processo TC 6536/2017 desta Corte de Contas, buscou-se conhecer como é realizada a previsão das receitas estaduais constantes da LOA 2017, bem como a metodologia utilizada para o cálculo das metas fiscais constantes do Anexo I da LDO 2017 (item 1.4 do Relatório de Acompanhamento 2/2018, constante daqueles autos). Contudo, necessita-se, ainda, de melhor análise e estudo, considerando a crescente estimativa de renúncia de receita nas últimas Leis de Diretrizes Orçamentárias.
- k. O Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz) é órgão colegiado formado pelos Secretários de Fazenda, Finanças ou Tributação dos Estados e do Distrito Federal, cujas reuniões são presididas pelo Ministro de Estado da Fazenda. Compete a ele promover a celebração de convênios para efeito de concessão ou revogação de isenções, incentivos e benefícios fiscais e financeiros do ICMS, conforme previsto na CF/1988, art. 155, inciso II e § 2º, inciso XII, alínea “g”, e na Lei Complementar 24, de 7 de janeiro de 1975<sup>168</sup>.
- l. Os estados e o Distrito Federal só podem conceder benefícios fiscais relativos ao ICMS após deliberação e aprovação, por unanimidade, no Confaz, mediante convênio, presente a maioria simples dos representantes dos entes federativos, em reunião própria, não havendo autonomia para favorecer contribuintes por autodeliberação dos Entes federativos. O processo começa com a convocação da reunião. Dentro de 10 (dez) dias contados da data final dessa, a resolução nela adotada é publicada no Diário Oficial da União. Na sequência, dentro do prazo de 15 (quinze) dias contados da publicação no Diário Oficial da União, e independentemente de qualquer outra comunicação, o Poder Executivo de

---

discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

<sup>168</sup> Dispõe sobre os convênios para a concessão de isenções do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias.



**Núcleo de Macroavaliação Governamental**  
**Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018**

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

- m. Em que pese a obrigação de que benefícios fiscais referentes ao ICMS só possam entrar em vigor considerando o processo mencionado, vários estados concederam benefícios à margem do que expressamente determina a Constituição e a LC 24/1975. Diante desse cenário, ações diretas de inconstitucionalidade (ADI) foram impetradas em razão do descumprimento Constitucional, alicerce para o conflito federativo denominado “guerra fiscal”. A possibilidade da instituição e concessão do benefício fiscal se sujeitar à tutela judicial, causando prejuízo frente à dinâmica da competição intergovenamental, potencializou, inclusive, uma baixa transparência quanto à política dos benefícios fiscais. Não obstante as múltiplas motivações que deram causa ao ajuizamento das ADI, emergiu, em 2014, o Projeto de Lei do Senado (PLS) 130/2014-Complementar. Após deliberações, o referido PLS deu origem à publicação da Lei Complementar 160, de 7 de agosto de 2017. A Lei possibilita, além de outras medidas, a remissão de créditos tributários, constituídos ou não, decorrentes das isenções, dos incentivos e dos benefícios fiscais ou financeiro-fiscais instituídos em desacordo com a LC 24/1975, além da reinstituição destas isenções, incentivos e benefícios fiscais ou financeiro-fiscais. Para a aprovação das remissões e das reinstituições mencionadas, a LC 160/2017, de acordo com o art. 2º, dispôs de um procedimento menos rigoroso comparado ao quórum de deliberação exigido na LC 24/1975, cabendo a aprovação de 2/3 das unidades federadas, bem como a aprovação de 1/3



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

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

- n. O art. 6º da LC 160/2017 dispõe que, ressalvado o disposto nela, a concessão ou a manutenção de isenções, incentivos e benefícios fiscais ou financeiro-fiscais em desacordo com a LC 24/1975 implica a sujeição da unidade federada responsável aos impedimentos previstos nos incisos I, II e III do § 3º do art. 23 da LRF<sup>169</sup>, pelo prazo em que perdurar a concessão ou a manutenção das isenções, dos incentivos e dos benefícios fiscais ou financeiros fiscais.
- o. A LC 160/2017 também dispõe que convênio referente à remissão dos créditos tributários e os referentes à reinstituição das isenções, nos termos do seu art. 1º, deverá ser aprovado pelo Confaz no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, a contar da data de publicação da LC 160/2017, sob pena de perderem eficácia as disposições dos seus artigos 1º a 6º.
- p. Diante da permissão legal e dentro do prazo permitido pela LC 160/2017, foi celebrado o Convênio ICMS 190/2017, ratificado no Diário Oficial da União, em 26 de dezembro de 2017, dispondo sobre a remissão de créditos tributários, constituídos ou não, decorrentes das isenções, dos incentivos e dos benefícios

---

<sup>169</sup> Art. 23. Se a despesa total com pessoal, do Poder ou órgão referido no art. 20, ultrapassar os limites definidos no mesmo artigo, sem prejuízo das medidas previstas no art. 22, o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, adotando-se, entre outras, as providências previstas.

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

I - receber transferências voluntárias;

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

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



**Núcleo de Macroavaliação Governamental**  
**Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018**

fiscais ou financeiros fiscais instituídos em desacordo com o disposto na alínea “g” do inciso XII do § 2º do art. 155 da CF/1988, assim como sobre as correspondentes reinstuições. Além de regulamentar quais as espécies de benefícios fiscais são consideradas para efeitos do convênio, o Convênio ICMS 190/2017 estipulou prazos para a publicação da relação de todos os atos normativos relativos aos benefícios fiscais em desacordo com a Constituição Federal, bem como para o registro e o depósito, na Secretaria Executiva do Confaz, da documentação comprobatória correspondente aos atos concessivos desses benefícios.

- q. Em decorrência da cláusula terceira do Convênio ICMS 190/2017, foi publicada no Diário Oficial do Estado do Espírito Santo, em 5 de março de 2018, a Portaria 09-R da Secretaria de Estado da Fazenda do Estado do Espírito Santo (Sefaz), que divulga os atos normativos vigentes até 8 de agosto de 2017 referentes às isenções, incentivos, benefícios fiscais e financeiro-fiscais concedidos pelo Estado do Espírito Santo. A Portaria 09-R da Sefaz posteriormente foi alterada pela Portaria 24-R cuja publicação ocorreu em 2 de agosto de 2018. Consolidando a instituição dos benefícios do Convênio ICMS 190/2017 no âmbito do Estado do Espírito Santo, foi publicada a Lei Estadual 10.887<sup>170</sup>, em 8 de agosto de 2018.
- r. Quanto ao planejamento da instituição de renúncias tributárias, a Sefaz e Sedes (Secretaria de Estado de Desenvolvimento) afirmaram que existe planejamento, ressaltando que muitos dos incentivos concedidos pelo Estado do Espírito Santo constituem uma reação a incentivos dados por outras unidades da federação, que afetam a competitividade da produção estadual, bem como a setores que não estão no mercado do Estado e/ou são aqui incipientes. Informaram, ainda, que o processo de instituição e ampliação de benefícios tributários tem início pela identificação de assimetrias tributárias entre setores econômicos capixabas em relação a setores de outros estados.

---

<sup>170</sup> Estabelece a remissão, a anistia e a reinstuição dos incentivos, das isenções e dos benefícios fiscais ou financeiro-fiscais, vigentes no Estado do Espírito Santo, na forma prevista no Convênio ICMS 190, de 15 de dezembro de 2017.



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

Destacaram que como o mercado interno do Estado não apresenta escala para a produção de uma série de produtos e de serviços, principalmente os de maior valor agregado, faz-se necessário dotar os setores produtivos de competitividade, visando à geração de empregos e de renda no ES e a sua concorrência em outros mercados. Destacaram, também, que é preciso estar sempre atento para que incentivos e vantagens de outra unidade da federação não inviabilizem os negócios das empresas capixabas. No tocante ao fomento de setores estratégicos que ainda não se desenvolveram no Estado do Espírito Santo, o Governo informou que as Secretarias (Sedes, Sefaz, Seag - Secretaria de Estado da Agricultura, Abastecimento, Aquicultura e Pesca -, Setur - Secretaria de Estado de Turismo - e outras) acompanham a evolução dos setores envolvidos, e que a Sefaz faz esse acompanhamento pela análise da evolução do recolhimento do ICMS, disponibilizando em seu sítio eletrônico relatórios bimestrais dos resultados do Tesouro Estadual, em que mostra a receita orçamentária proveniente do ICMS. Contudo, **a equipe não identificou informações quanto ao estabelecimento de objetivos, metas e indicadores relacionados a avaliação das políticas públicas financiadas pelos benefícios tributários.** No nível estratégico, o Compete-ES e o Invest-ES se correlacionam à área de resultado “Desenvolvimento Econômico”, bem como ao desafio “Atração e Promoção de novas oportunidades para a geração de emprego e renda”. No nível operacional, os benefícios do Compete-ES e do Invest-ES se agregam ao Programa 0013 - Melhoria do Ambiente de Negócio, constante no PPA 2016-2019.

- s. Quanto aos órgãos envolvidos e suas atribuições, a Sefaz e a Sedes informaram que as secretarias envolvidas são aquelas que lidam diretamente com os setores: Sedes, Sefaz, Seag, Setur e outras que possam contextualizar, no cenário local e nacional, assimetrias tributárias entre setores econômicos. A Sefaz analisa o aspecto arrecadatório e legal. Destaca-se que no decorrer do Levantamento foi aprovado, em 23 de outubro de 2018, a Norma de Procedimento – Sefaz N 019, que regulamenta, no âmbito da Sefaz, a análise e elaboração de demandas referentes a incentivos fiscais, aprovada pela



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

Portaria Sefaz 84-S, publicado no DOE de 6 de novembro de 2018, não sendo possível avaliar seu funcionamento, tendo em vista o período de realização do Levantamento pelo TCEES. **A equipe concluiu que o processo de instituição de renúncias tributárias no âmbito do Poder Executivo está disciplinado formalmente, quanto aos órgãos que participam do processo, suas respectivas responsabilidades, assim como quanto aos fluxos de tramitação das propostas de instituição e ampliação de renúncias tributárias.**

- t. Constatou-se que a SEP (Secretaria de Estado de Economia e Planejamento) não participa da avaliação de propostas que envolvam instituição e ampliação de benefícios tributários, especialmente quanto à estimativa de impacto orçamentário-financeiro prevista no art. 14, *caput*, da LRF. **A equipe entende que a análise das propostas que envolvam instituição e ampliação de benefícios tributários deve ser realizada em conjunto com a SEP, especialmente quanto à estimativa de impacto orçamentário-financeiro e ao estabelecimento de objetivos, metas e indicadores relacionados às políticas públicas financiadas pelos benefícios tributários, o que ensejou recomendação ao Governo do Estado nesse sentido.**
- u. Quanto à observância do § 6º do artigo 150 da CF/1988<sup>171</sup>, **a equipe concluiu, após submissão da questão ao jurisdicionado, que os convênios do ICMS autorizados por Decreto (Apêndice 20 do Relatório de Levantamento 10/2018) estão em desacordo com o disposto no art. 150, § 6º, da Constituição Federal, em vista da ausência de autorização legislativa prévia, o que ensejou determinações ao Governo do Estado.**
- v. **Quanto ao cumprimento dos incisos I e II do artigo 14 da LRF, a equipe analisou a tramitação de alguns projetos de Lei na Assembleia Legislativa e constatou a ausência de registro de cálculo de estimativa de impacto**

<sup>171</sup> A Constituição Federal estabelece que qualquer renúncia só poderá ser efetivada mediante lei específica, federal, estadual ou municipal, que regule exclusivamente as matérias enumeradas no próprio Texto Constitucional, atinentes à temática, ou ao correspondente tributo ou contribuição, sem prejuízo do disposto no art. 155, § 2.º, XII, g.



**Núcleo de Macroavaliação Governamental**  
**Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018**

orçamentário-financeiro, como também ausência de indicação quanto ao cumprimento das condições constantes dos incisos I ou II do art. 14 LRF, o que ensejou recomendações à Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo. A equipe também analisou o encaminhamento pelo Governo do Estado das proposições que concederam ou ampliaram benefícios tributários, acompanhadas das respectivas estimativas de impacto orçamentário-financeiro nos últimos 5 anos, mas também não foram encontradas evidências de elaboração de estimativa de impacto orçamentário-financeiro, como dispõe o *caput* do art. 14 da LRF<sup>172</sup>, o que ensejou determinação ao Governo do Estado.

- w. A equipe questionou sobre a existência de metodologia de cálculo formalizada da estimativa do impacto orçamentário-financeiro previsto no at. 14 da LRF, bem como quanto à existência de normatização que regulamente o cálculo do impacto fiscal e do controle da renúncia de receita. Em resposta, a Sefaz informou que a metodologia utilizada depende de cada caso em análise, pois a peculiaridade de cada estudo depende da característica do setor e do modelo de incentivo a ser utilizado, logo não há um método único a ser utilizado para a mensuração do impacto. Quanto à existência de normatização que regulamente o cálculo do impacto fiscal, a Sefaz informou que não há uma regulamentação específica, porém, entende que os autos são instruídos conforme a LRF dispõe. Essa situação ensejou recomendação ao Governo do Estado.
- x. Quanto aos prazos de vigência dos benefícios tributários decorrentes de convênios celebrados no âmbito do Confaz, dos Programas Invest-ES e Compete-ES e do Comitê Técnico de Fomento da Indústria Automobilística, a equipe observou que os benefícios tributários, de forma geral, possuem prazo de vigência determinado, especialmente

---

<sup>172</sup> Ainda segundo o *caput* do art. 14 da LRF, deve-se atender o disposto na lei de diretrizes orçamentárias. Atualmente, as LDOs capixabas não disciplinam especificamente o assunto, como ocorre nas LDOs da União.



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

**após a edição da Lei Complementar 160/2017, e que o mesmo permite a revisão periódica desses benefícios.**

- y. O Governo do Estado entende que o incentivo no Programa Invest-ES consiste num mecanismo tributário voltado para atrair novos negócios e ampliar os já instalados, e nesse sentido o Invest-ES não é considerado como renúncia de receitas, uma vez que a receita ainda não existe.
- z. No Programa Compete-ES, entre as ações a serem desenvolvidas pelo setor, encontram-se questões relacionadas à manutenção do número de empregos; promoção de ações de formação profissional e de interesse social; e a apresentação anual de um relatório de avaliação do setor, que abrange, dentre outros, indicadores e resultados das ações relacionadas à formação e qualificação profissional, inovação e tecnologia, meio ambiente, saúde e segurança do trabalho. A Lei Estadual 10.568/2017 (Lei do Compete-ES), em seu art. 29, § 1º, por sua vez, condiciona a manutenção dos benefícios e os procedimentos efetuados à apresentação de relatório setorial fundamentado, a ser encaminhado anualmente à Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo. **A equipe observou que esses relatórios, consolidados pela Sedes para encaminhamento à Assembleia Legislativa do Espírito Santo, são elaborados pelos próprios setores interessados, não tendo sido demonstrado pela Sedes procedimento formalizado e normatizado de avaliação e confirmação do desempenho dos setores beneficiários, apresentado nos relatórios.**
- aa. Quanto às causas para a instituição de políticas públicas associadas a benefícios tributários, foi apurado que, dentre as motivações, apresenta-se o diagnóstico de que o mercado interno do Estado não possui escala para uma produção de uma série de produtos, principalmente os de maior valor agregado. **Na lista com a quantidade de benefícios publicados nos termos da exigência do Convênio Confaz ICMS 190/2017, o Estado do Espírito Santo se encontrava, em novembro de 2018, como o oitavo estado com menor quantidade de benefícios concedidos (atos normativos vigentes à época), em um total de 27 entes federativos, com 88 benefícios.**



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

- bb. **Segundo o Governo do Estado, algumas características prejudicam a competitividade do Espírito Santo para a instalação de empreendimentos: o tamanho do mercado consumidor, a infraestrutura logística e a disponibilidade de recursos humanos. As características que ajudam são: boas oportunidades para atração de investimentos, incluindo a localização estratégica, uma economia diversificada e uma solidez fiscal, o que, em conjunto com os benefícios tributários vigentes, promovem uma melhor competitividade.**
- cc. A Lei Estadual 10.744, de 5 de outubro de 2017, instituiu o Sistema de monitoramento de políticas públicas do Estado do Espírito Santo, no âmbito do Poder Executivo. O objetivo do sistema é institucionalizar o monitoramento e a avaliação das políticas públicas de forma coordenada e articulada no ciclo orçamentário; aprimorar as políticas públicas; e melhorar a qualidade do gasto público. O Sistema é constituído pela Comissão Estratégica, pelo Núcleo de Monitoramento e de Avaliação de Políticas Públicas e pelos Órgãos finalísticos.
- dd. Quanto os aspectos relacionados à transparência dos benefícios e renúncias tributárias nos instrumentos de planejamento, o Demonstrativo de estimativa e compensação da renúncia de receita não apresenta informações referentes a beneficiários e programas, fato já relatado no Relatório de Acompanhamento 2/2018 (2º Relatório de Acompanhamento do Executivo Estadual - 2017 - Processo TC 6536/2017). A decisão contida no Acórdão 325/2017 – Plenário deliberou por não acatar, por ora, a sugestão feita pela Área Técnica, a fim de evitar decisões conflitantes, observando o princípio da segurança jurídica frente a processos<sup>173</sup> que têm correlação com o tema. O demonstrativo quantifica os benefícios previstos na legislação referente à isenção de IPVA e ao Programa Compete-ES (Lei Estadual 10.568/2016), mas não apresenta informações no demonstrativo quanto aos benefícios tributários decorrentes de convênios ICMS celebrados nos termos da Lei Complementar 24/75. A ausência de informações referentes ao Programa Invest-ES no demonstrativo foi abordada

<sup>173</sup> TC 2734/2016 (principal), que envolve um conjunto de processos: TC 4055/2013; TC 4149/2013; TC 4054/2013; TC 4305/2013; TC 4217/2013; TC 2626/2013; 3961/2013 e TC 8332/2016.



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

- no Relatório de Acompanhamento 2/2018 (2º Relatório de Acompanhamento do Executivo Estadual - 2017 - Processo TC 6536/2017).
- ee. **Quanto ao demonstrativo previsto no § 6º do art. 165 da Constituição Federal, que se refere ao projeto de lei orçamentária, não há um modelo específico disciplinado pelo MDF, como há para o demonstrativo de estimativa e compensação de renúncia de receita, que se refere a lei de diretrizes orçamentárias. Na análise do demonstrativo constante da LOA-2018, observa-se que foram regionalizados os impactos das renúncias de receitas, porém, conforme Relatório de Acompanhamento 2/2018 (Processo TC 6536/2017), somente os relativos ao programa Compete-ES.**
- ff. **Sobre a metodologia de cálculo utilizada pela Sefaz nas previsões de renúncia de receita constantes dos instrumentos de planejamento, destaca-se que a mesma foi objeto de análise no Relatório de Acompanhamento 2/2018 (Processo TC 6536/2017), onde foi observada a ausência de regras que subsidiam a evidenciação numérica dos valores renunciados de receita, e apontada a importância para que a Secretaria de Estado da Fazenda formalize a metodologia de cálculo, em consonância com o artigo 12 c/c o inciso I do artigo 14 da LRF. Após submissão prévia ao jurisdicionado da proposta nos autos do TC 6536/2017, o Poder Executivo informou que será elaborada uma Nota Técnica que verse sobre a metodologia empregada para o cálculo que envolve a estimativa de renúncia de receita, à qual será dada publicidade mediante Portaria.**
- gg. **Quanto à contabilização e evidenciação das renúncias de receitas no sistema de contabilidade utilizado no Governo do Estado do Espírito Santo, apurou-se que as renúncias não são contabilizadas, segundo entendimento técnico do Governo. Cabe destacar que, conforme Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público (MCASP), a evidenciação de renúncia de receitas poderá ser efetuada de diversas maneiras, sendo contabilizada somente nos casos em que seja possível mensurar um valor confiável. A equipe ressaltou que a ausência de informações confiáveis a respeito dos efetivos montantes renunciados dificulta a evidenciação das renúncias**



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

tributárias, bem como a ausência de padrões estabelecidos na Federação quanto ao controle e à evidenciação das renúncias de receitas públicas. Ressaltou, também, que a Secretaria do Tesouro Nacional publicou Edital<sup>174</sup> para criação de um Subgrupo de Estudos da Coordenação-geral de normas de contabilidade aplicadas à federação - CTCONF, com o objetivo de estudar a viabilidade de evidenciação padronizada de renúncias de receitas pelos entes da Federação, avaliando a possibilidade de criação de um demonstrativo específico que evidencie, conforme definição da LRF, as renúncias de receitas realizadas no âmbito de cada esfera de governo, no decorrer do exercício financeiro.

- hh. Quanto à transparência das informações sobre renúncias de receitas, foram constatadas diversas informações disponíveis em portais e sites de secretarias. Contudo, a equipe identificou a necessidade de melhorias o que ensejou recomendações ao Governo do Estado.
- ii. Quanto à atuação do Controle Interno na fiscalização dos benefícios tributários, foi informado que a Secretaria de Estado de Controle e Transparência (Secont), a partir de 2015, passou a incluir no seu planejamento anual auditorias com escopo na renúncia de receitas, e que as auditorias realizadas nos exercícios de 2015 a 2017 sofreram relevantes limitações, não sendo possível aplicar a Matriz de Planejamento proposta, devido à carência de informações disponibilizadas, restringindo-se aos documentos apresentados. Quanto ao Relatório e Parecer Conclusivo do Órgão Central do Sistema de Controle Interno (Reloci), parte integrante da Prestação de Contas Anual do Governador do Estado, exercício 2017 (TC 4021/2018), elaborado pela Secont, foi informado que a auditoria que abrange os pontos de controle que se referem à renúncia de receitas e concessão de incentivos fiscais, incluída no Plano Anual de Auditoria do Exercício de 2018 na Sedes, foi remanejada para o final do

<sup>174</sup> Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/publicacoes-e-orientacoes#Editais>>.



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

exercício, de forma a possibilitar a avaliação das ações realizadas no exercício de 2018.

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

### 5.1.3 Considerações finais

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



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

estudo<sup>175</sup> da STN apontou que a arrecadação bruta dos Estados, notadamente as receitas de arrecadação própria, tem crescido menos que a inflação desde 2014. Esse resultado decorre da crise econômica iniciada nesse ano, bem como do aprofundamento da “guerra fiscal”<sup>176</sup>, que levou a um aumento das renúncias de receitas estaduais.

O ICMS, historicamente a principal fonte de financiamento dos Estados brasileiros, está perdendo relevância em relação ao montante arrecadado pelos Estados desde 2003, conforme aponta a STN em seu estudo. Isso é explicado, em parte, pela acirrada “guerra fiscal” que aumentou o volume de renúncias fiscais concedidas pelos Estados. Mas não é a única explicação. Economistas como José Roberto Afonso vêm apontando para a obsolescência e falência do ICMS, que não vem apresentando a histórica performance arrecadatória, mesmo após a significativa ampliação de sua base de arrecadação promovida pela Constituição de 1988. Segundo o economista, mais de quatro décadas depois de criado, com base mais ampla e maiores alíquotas, o ICMS arrecada relativamente menos na economia brasileira.

De uma forma geral, os resultados de alguns trabalhos de outros Tribunais de Contas<sup>177</sup> no âmbito das renúncias de receitas identificaram: falta de transparência das renúncias de receitas; falta de clareza nas atribuições dos órgãos da administração pública; ausência de lei específica para instituir o benefício; ausência de estudos prévios à implantação da política de renúncias de receitas e seu impacto orçamentário-financeiro; ausência de indicação das devidas medidas de

---

<sup>175</sup> Secretaria do Tesouro Nacional. Texto para Discussão – Exposição da União à insolvência dos entes subnacionais. Nov. de 2018. Disponível em: <<<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/0/Texto+da+discuss%C3%A3o+versao+3+corrigido/9b49c80d-df45-4e6f-8822-0c511921f4b9>>>.

<sup>176</sup> “Guerra Fiscal” é a prática econômica de administrações estaduais e municipais de oferecer vantagens (especialmente via redução ou isenção de tributos) a fim de atrair investimentos empresariais (instalação ou ampliação de empresas) para sua região para dinamizar a economia local e gerar empregos.

<sup>177</sup> Tribunal de Contas do Estado da Bahia - Contas do Governador de 2017 (Processo TCE/BA 2387/2018); Tribunal de Contas do Estado de São Paulo - Contas do Governador de 2017 (Processo TCE/SP 3546.989.17-9); Tribunal de Contas do Município de São Paulo - fiscalização (Processo TCM/SP 72.012.015/17-88. Em que pese lidar com tributos diferentes daqueles da esfera estadual, a fiscalização pelo TCM/SP guarda similitude nos objetivos dos trabalhos dos TCs estaduais no âmbito das renúncias tributárias)



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

compensação à renúncia fiscal; fragilidade no acompanhamento e monitoramento das empresas beneficiadas; deficiências no cálculo da estimativa da renúncia de receitas; preenchimento incompleto do “Demonstrativo Estimativa e compensação da renúncia de receita” e do “Demonstrativo regionalizado do efeito das renúncias de receitas”; atuação deficiente do Controle Interno na execução das políticas públicas de renúncias de receitas; base de dados não confiável; controles inexistentes ou insuficientes; entre outros.

O trabalho da equipe do Núcleo de Controle Externo de Macroavaliação Governamental (NMG) desta Corte de Contas, consignado no Relatório de Levantamento 10/2018 (Processo TC 8266/2017), atendeu o objetivo proposto e está em conformidade com a Resolução TC 279, de 4 de novembro de 2014. A apuração permite destacar, entre outros:

- a. A não identificação de informações quanto ao estabelecimento de objetivos, metas e indicadores relacionados a avaliação das políticas públicas financiadas pelos benefícios tributários;
- b. Que o processo de instituição de renúncias tributárias no âmbito do Poder Executivo está disciplinado formalmente, quanto aos órgãos que participam do processo, suas respectivas responsabilidades, assim como quanto aos fluxos de tramitação das propostas de instituição e ampliação de renúncias tributárias;
- c. Que a análise das propostas que envolvam instituição e ampliação de benefícios tributários deve ser realizada em conjunto com a SEP, especialmente quanto à estimativa de impacto orçamentário-financeiro e ao estabelecimento de objetivos, metas e indicadores relacionados às políticas públicas financiadas pelos benefícios tributários, o que ensejou recomendação ao Governo do Estado nesse sentido;
- d. Que os convênios do ICMS autorizados por Decreto estão em desacordo com o disposto no art. 150, § 6º, da Constituição Federal, em vista da ausência de autorização legislativa prévia, o que ensejou determinações ao Governo do Estado;



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

- e. Que, ao se analisar a tramitação de alguns projetos de Lei na Assembleia Legislativa, constatou-se a ausência de registro de cálculo de estimativa de impacto orçamentário-financeiro, como também ausência de indicação quanto ao cumprimento das condições constantes dos incisos I ou II do art. 14 LRF, o que ensejou recomendações à Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo;
- f. Que, ao se analisar o encaminhamento pelo Governo do Estado das proposições que concederam ou ampliaram benefícios tributários nos últimos 5 anos, não foram encontradas evidências de elaboração de estimativa de impacto orçamentário-financeiro, como dispõe o *caput* do art. 14 da LRF, o que ensejou determinação ao Governo do Estado;
- g. A inexistência de metodologia de cálculo formalizada da estimativa do impacto orçamentário-financeiro previsto no art. 14 da LRF, bem como quanto a inexistência de normatização que regulamente o cálculo do impacto fiscal e do controle da renúncia de receita, o que ensejou recomendação ao Governo do Estado;
- h. A existência de prazo determinado na vigência dos benefícios tributários decorrentes de convênios celebrados no âmbito do Confaz, dos Programas Invest-ES e Compete-ES e do Comitê Técnico de Fomento da Indústria Automobilística, especialmente após a edição da Lei Complementar 160/2017, e que o mesmo permite a revisão periódica desses benefícios;
- i. Os relatórios consolidados pela Sedes (Secretaria de Estado de Desenvolvimento) para encaminhamento à Assembleia Legislativa do Espírito Santo são elaborados pelos próprios setores interessados, não tendo sido demonstrado pela Sedes procedimento formalizado e normatizado de avaliação e confirmação do desempenho dos setores beneficiários, apresentado nos relatórios;
- j. Na lista com a quantidade de benefícios publicados nos termos da exigência do Convênio Confaz ICMS 190/2017, o Estado do Espírito Santo se encontrava, em novembro de 2018, como o oitavo estado com menor



**Núcleo de Macroavaliação Governamental**  
**Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018**

- quantidade de benefícios concedidos (atos normativos vigentes à época), em um total de 27 entes federativos, com 88 benefícios;
- k. Segundo o Governo do Estado, algumas características prejudicam a competitividade do Espírito Santo para a instalação de empreendimentos: o tamanho do mercado consumidor, a infraestrutura logística e a disponibilidade de recursos humanos. As características que ajudam são: boas oportunidades para atração de investimentos, incluindo a localização estratégica, uma economia diversificada e uma solidez fiscal, o que, em conjunto com os benefícios tributários vigentes, promovem uma melhor competitividade;
- l. Quanto ao demonstrativo previsto no § 6º do art. 165 da Constituição Federal, que se refere ao projeto de lei orçamentária, não há um modelo específico disciplinado pelo MDF (Manual de Demonstrativos Fiscais – elaborado pela STN), como há para o demonstrativo de estimativa e compensação de renúncia de receita, que se refere a lei de diretrizes orçamentárias;
- m. Sobre a metodologia de cálculo utilizada pela Sefaz nas previsões de renúncia de receita constantes dos instrumentos de planejamento, o Poder Executivo informou que será elaborada uma Nota Técnica que verse sobre a metodologia empregada para o cálculo que envolve a estimativa de renúncia de receita, à qual será dada publicidade mediante Portaria;
- n. Quanto à contabilização e evidenciação das renúncias de receitas no sistema de contabilidade utilizado no Governo do Estado do Espírito Santo, apurou-se que as renúncias não são contabilizadas, segundo entendimento técnico do Governo. Porém, a ausência de informações confiáveis a respeito dos efetivos montantes renunciados dificulta a evidenciação das renúncias tributárias, bem como a ausência de padrões estabelecidos na Federação quanto ao controle e à evidenciação das renúncias de receitas públicas. Ressalta-se, também, que a Secretaria do Tesouro Nacional publicou Edital<sup>178</sup> para criação de um Subgrupo de Estudos da Coordenação-geral de normas de contabilidade aplicadas à federação - CTCONF, com o objetivo de estudar a viabilidade de

---

<sup>178</sup> Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/publicacoes-e-orientacoes#Editais>>.



**Núcleo de Macroavaliação Governamental**  
**Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018**

- evidenciação padronizada de renúncias de receitas pelos entes da Federação, avaliando a possibilidade de criação de um demonstrativo específico que evidencie, conforme definição da LRF, as renúncias de receitas realizadas no âmbito de cada esfera de governo, no decorrer do exercício financeiro;
- o. Quanto à transparência das informações sobre renúncias de receitas, foram constatadas diversas informações disponíveis em portais e sites de secretarias. Contudo, identificou-se a necessidade de melhorias o que ensejou recomendações ao Governo do Estado;
  - p. Quanto à atuação do Controle Interno na fiscalização dos benefícios tributários, a Secretaria de Estado de Controle e Transparência (Secont) passou a incluir no seu planejamento anual auditorias com escopo na renúncia de receitas a partir de 2015;
  - q. Os principais riscos detectados foram: 1) ausência de controle dos níveis de emprego gerados no programa Invest-ES; 2) fragilidade no controle das metas e contrapartidas contidas na legislação dos benefícios tributários; 3) ausência de fiscalização do cumprimento das atribuições dos setores no programa Compete-ES; 4) ausência de controle dos tributos renunciados nos programas Invest-ES e Compete-ES; 5) ausência de controles e avaliação de resultados dos benefícios concedidos no âmbito do Confaz; e 6) Possibilidade de sujeição às medidas de sanções previstas na LRF em conjunto com a LC 160/2017.
  - r. Quanto às possíveis ações de controle externo por esta Corte de Contas, destacam-se: a) a avaliação dos resultados (eficiência e retorno) obtidos com programas de incentivos tributários de proteção e desenvolvimento de setores e regiões, com ênfase na redução das desigualdades sociais e econômicas; b) apuração dos montantes de tributos efetivamente renunciados; c) verificação do cumprimento pelo Governo do Estado, pelos representantes de setores e pelos beneficiários, das cláusulas previstas (metas e contrapartidas) em leis, decretos, convênios, contratos, termos de acordo e demais instrumentos regentes de ajuste firmado, do qual decorra renúncia tributária.



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

Registra-se, por fim, a iniciativa do Governo do Estado em dar publicidade, em 2019, aos incentivos fiscais, mediante o Portal de Transparência do Estado do Espírito Santo<sup>179</sup>, disponibilizando a legislação sobre o tema, os incentivos vigentes, os incentivos não vigentes e a lista de beneficiários.

## 5.2 ÍNDICE DE EFETIVIDADE DA GESTÃO ESTADUAL (IEGE)

Esta subseção objetiva a exposição dos resultados do levantamento realizado para aferir o Índice de Efetividade da Gestão Estadual (IEGE) no Estado do Espírito Santo. Tem como base a análise desenvolvida no Processo TC 3292/2018 (levantamento do IEGE 2017) e Processo TC 1301/2019 (levantamento do IEGE 2018).

### 5.2.1 Contextualização

Atualmente, ganha espaço no debate público a necessidade de uma gestão pública voltada para resultados, mediante a prestação de serviços públicos com qualidade, que busque enfrentar os *wicked problems* (problemas complexos, transversais, incertos e estruturantes<sup>180</sup>).

O Instituto Rui Barbosa (IRB) celebrou com o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo e o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais o Acordo de Cooperação Técnica e Operacional nº 1, firmado em 18 de abril de 2016, objetivando a formação da Rede Nacional de Indicadores Públicos (Rede Indicon).

<sup>179</sup> Disponível em: <<https://transparencia.es.gov.br/Comum/IncentivosFiscais>>.

<sup>180</sup> Por exemplo: o aquecimento global, desastres ambientais, terrorismo, pobreza extrema, desigualdade de renda crescente, os intensos processos migratórios, as drogas, o envelhecimento populacional. Especificamente no Brasil: segurança pública, mobilidade urbana, infraestrutura logística, segurança energética, emprego e renda, desenvolvimento regional.



**Núcleo de Macroavaliação Governamental**  
**Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018**

A Rede Indicon tem a finalidade de compartilhar instrumentos de medição do desempenho da gestão pública brasileira, bem como auxiliar e subsidiar a ação fiscalizatória exercida pelo controle externo. O principal objetivo da Rede Indicon é implantar os Índices de Efetividades da Gestão Municipal (IEGM) e da Gestão Estadual (IEGE) e, a partir da adesão dos Tribunais de Contas do Brasil, ampliar o programa por todo o país.

Em 2017, inspirado no Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM), o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCMG), em parceria com a Fundação João Pinheiro e o Poder Executivo do Estado de Minas Gerais, desenvolveu o Índice de Efetividade da Gestão Estadual (IEGE). O Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCEES), ao longo do ano de 2018, implementou o IEGE relativo ao exercício de 2017 em caráter experimental, como forma de testar sua metodologia e utilização na análise das contas do governador do exercício de 2018. Além do TCEES, outros Tribunais aplicaram o IEGE em 2018: TCDF, TCEMG, TCERN, TCECE, TCEPI e TCERO.

### **5.2.2 Caracterização**

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

Enquanto instrumento de análise, o IEGE apresenta uma nova metodologia que incorpora os seguintes atributos de controle externo:



**Núcleo de Macroavaliação Governamental**  
**Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018**

- a. Específico: mede características particulares da gestão de forma clara e objetiva;
- b. Mensurável: permite a quantificação do desempenho ao longo do tempo;
- c. Acessível: de modo que seja utilizado como insumo para o planejamento da fiscalização;
- d. Relevante: como instrumento de controle; e
- e. Oportuno: elaborado no tempo adequado para utilização pela fiscalização.

O IEGE também inclui na avaliação aspectos convergentes às metas favoráveis ao desenvolvimento sustentável estabelecidas no documento “Transformando Nosso Mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável”, da Organização das Nações Unidas – ONU.

Especificamente, o objetivo do IEGE é aferir o grau de implantação de um conjunto de processos e controles, por parte dos governos estaduais, em sete serviços públicos (ou sete dimensões temáticas): (i) educação, (ii) saúde, (iii) segurança pública, (iv) planejamento, (v) gestão fiscal, (vi) meio ambiente e (vii) desenvolvimento econômico.

Todas essas dimensões são consolidadas em um único índice (IEGE) por meio de um modelo matemático que, com foco na análise da infraestrutura e dos processos do ente estadual, busca avaliar a efetividade das políticas e atividades públicas desenvolvidas pelos gestores das secretarias afins. Na escolha das dimensões não se considera, exclusivamente, a materialidade dos gastos públicos, tendo sido selecionadas, sobretudo, pela importância no contexto de uma gestão efetiva que busca a materialização dos direitos fundamentais.

O IEGE apresenta produtos finais para o Plenário das Cortes de Contas, para outros órgãos de controle, para as equipes de fiscalização e, principalmente, para o controle social.



**Núcleo de Macroavaliação Governamental**  
**Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018**

### 5.2.3 Composição e critérios

Apesar de inspirado no Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM), o IEGE e o IEGM diferem em duas das suas dimensões exatamente pela especificidade da atuação do Estado. Enquanto o IEGE incorpora as dimensões de Segurança Pública e de Desenvolvimento Econômico, integram o IEGM as dimensões Cidades Protegidas e Governança em Tecnologia da Informação. O Quadro 5.1 a seguir permite um comparativo entre o IEGE e o IEGM quanto às dimensões:

Quadro 5.1 – Comparativo entre as dimensões do IEGE e IEGM

Índice	Dimensões						
IEGM	i-EDUC	i-SAÚDE	i-PLANEJ	i-FISCAL	i-AMB	i-CIDADE	i-GOV TI
IEGE	i-EDUC	i-SAÚDE	i-PLANEJ	i-FISCAL	i-AMB	i-SEGP	i-DES

Fonte: Processos TC 3292/2018 e TC 1301/2019

Elaboração: NMG/TCEES

As sete dimensões avaliadas pelo IEGE quanto à qualidade das políticas, ações e gastos públicos são:

- Planejamento: i-PLANEJ – Índice Estadual do Planejamento;
- Gestão Fiscal: i-FISCAL - Índice Estadual da Gestão Fiscal;
- Educação: i-EDUC - Índice Estadual da Educação;
- Saúde: i-SAÚDE - Índice Estadual da Saúde;
- Segurança Pública: i-SEGP - Índice Estadual da Segurança Pública;
- Meio Ambiente: i-AMB - Índice Estadual do Meio Ambiente;
- Desenvolvimento Econômico - i-DES: Índice Estadual de Desenvolvimento Econômico.

Com base na experiência do IEGM, ao todo foram selecionados 294 quesitos de avaliação do IEGE, distribuídos por dimensão analisada, conforme Quadro 5.2 a seguir:



**Núcleo de Macroavaliação Governamental**  
**Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018**

Quadro 5.2 – Números de quesitos das dimensões do IEGE

Dimensões	i- EDUC	i- SAÚDE	i- PLANEJ	i- FISCAL	i- AMB	i- SEGP	i- DES	Total
Nº quesitos	38	50	40	40	43	37	46	294

Fonte: Processos TC 3292/2018 e TC 1301/2019

Elaboração: NMG/TCEES

O detalhamento das sete dimensões avaliadas pelo IEGE está apresentado no Quadro 5.3 a seguir:

Quadro 5.3 – Detalhamento das dimensões do IEGE

Descrição	Dimensão	Nº quesitos	Matéria
Planejamento	i-Planej	40	I. Planejamento e Orçamento; II. Plano Plurianual – PPA; III. Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO; IV. Lei Orçamentária Anual – LOA; V. Execução Orçamentária; VI. Participação Social; VII. Institucional.
Fiscal	i-Fiscal	40	I. Metas Fiscais; II. Relatório Resumido da Execução Orçamentária e de Gestão Fiscal; III. Resultado Fiscal; IV. Execução da Receita; V. Execução da Despesa; VI. Execução de Investimentos; VII. Despesa com Pessoal e Terceiros; VIII. Previdência; IX. Dívida Ativa; X. Dívida Pública; XI. Restos a pagar (Dívida Flutuante); XII. Operações de Crédito; XIII. Precatórios; XIV. Alienação de Bens e Direitos.
Educação	i-Educ	38	I. Organização Escolar; II. Infraestrutura Escolar; III. Alimentação Escolar; IV. Transporte Escolar; V. Corpo Docente; VI. Políticas Educacionais; VII. Conselhos e Colegiados Escolares; VIII. Indicadores Educacionais; IX. Índice Constitucional/Legal; X. Governança.
Saúde	i-Saúde	50	I. Promoção e Vigilância em Saúde; II. Saúde Materna e Infantil; III. Atenção Primária; IV. Assistência Ambulatorial e Hospitalar; V. Média e Alta Complexidade; VI. Urgência e Emergência; VII. Assistência Farmacêutica; VIII. Transplante de Órgãos; IX. Banco de Sangue e Células-Tronco; X. Controle Social; XI. Conselho Estadual de Saúde; XII. Índice Constitucional; XIII. Gestão/Governança.
Segurança Pública	i-Segp	37	I. Políticas de Segurança Pública; II. Sistema Prisional; III. Sistema Socioeducativo; IV. Sistema de Informação de Segurança Pública; V. Controle Social; VI. Guarda Municipal; VII. Defesa Civil; VIII. Institucional; IX. Governança.
Meio Ambiente	i-Amb	43	I. Água; II. Solo; III. Ar; IV. Biodiversidade; V. Saneamento e Resíduos; VI. Mudanças Climáticas; VII. Educação Ambiental; VIII. Institucional; IX. Governança.
Desenvolvimento Econômico	i-Des	46	I. Desenvolvimento Econômico; II. Desenvolvimento Econômico Regionalizado; III. Parcerias Estratégicas; IV. Trabalho e Renda; V. Turismo; VI. Inovação; VII. Pesquisa e Desenvolvimento (P&D); VIII. Atração de Investimentos Privados; IX. Economia Criativa; X. Economia Solidária; XI. Arranjos Produtivos Locais (APL); XII. Tratamento diferenciado e favorecido às EPPs, MEs e MEI; XIII. Empreendedorismo; XIV. Institucional.

Fonte: Processos TC 3292/2018 e TC 1301/2019

Elaboração: NMG/TCEES

O IEGE possui cinco faixas de resultados, conforme Quadro 5.4 a seguir, definidas em função da consolidação das notas obtidas nos sete índices temáticos que o compõem.



**Núcleo de Macroavaliação Governamental**  
**Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018**

Quadro 5.4 – Faixas de resultados (notas) do IEGE

Notas	CrITÉrios	Caracterização
<b>A</b>	IEGE $\geq$ 90 e ao menos 4 (quatro) índices componentes com nota A, incluindo os índices i-SAÚDE e i-EDUC	Altamente efetiva
<b>B+</b>	75 $\leq$ IEGE < 90	Muito efetiva
<b>B</b>	60 $\leq$ IEGE < 75	Efetiva
<b>C+</b>	50 $\leq$ IEGE < 60	Em fase de adequação
<b>C</b>	IEGE < 50	Baixo nível de adequação

Fonte: Processos TC 3292/2018 e TC 1301/2019

Elaboração: NMG/TCEES

Aos quesitos informativos não foram atribuídos pontos. Os dados e informações de cada dimensão alimentarão banco de dados com vista a subsidiar tanto as ações de controle externo quanto as ações do gestor para melhoria da administração estadual.

Para o cálculo geral do IEGE, foram atribuídos pesos de 20% às dimensões i-EDUC, i-SAÚDE e i-SEGP; e 10% para o i-AMB, i-DES, i-PLANJ e i-FISCAL, considerando-se a relevância das mesmas.

A classificação do Poder Executivo Estadual nos exercícios de 2017 e 2018 é baseada em informações declaradas pelas Secretarias que compõem a Administração Pública estadual. Portanto, as variáveis captadas somente poderão ser consideradas definitivas se forem validadas em fiscalizações posteriores e após o trânsito em julgado da Decisão do TCEES sobre as contas das respectivas Secretarias.

#### 5.2.4 Resultados do IEGE 2017 e 2018

O Estado do Espírito Santo obteve a nota geral B+ (77%) no IEGE do exercício de 2017, caracterizando sua administração como “Muito Efetiva”, conforme análise técnica realizada no Processo TC 3292/2018. O Gráfico 5.5 a seguir mostra a nota obtida em cada dimensão analisada relativa a 2017.



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

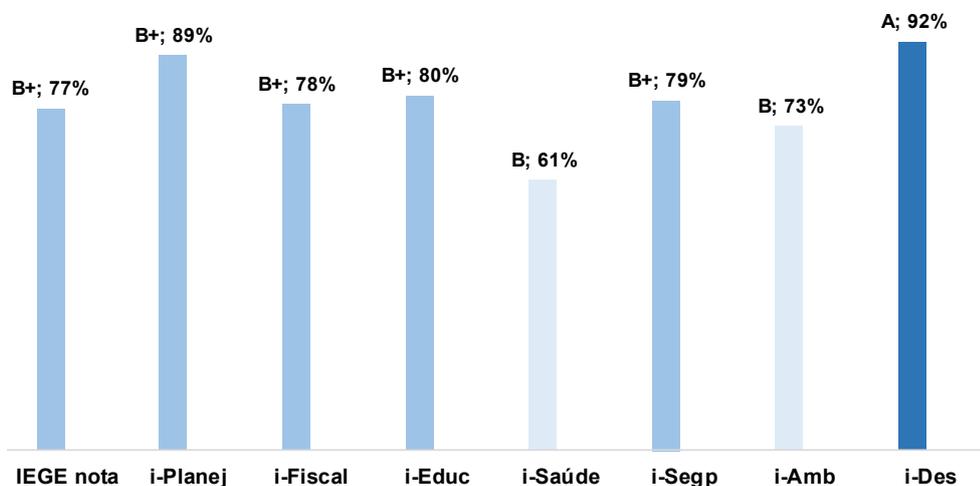


Gráfico 5.5 – Nota do IEGE por dimensão – Exercício 2017  
Fonte: Processo TC 3292/2018

Em 2018, o Estado do Espírito Santo obteve a nota geral B+ (82%) no IEGE, caracterizando sua administração novamente como “Muito Efetiva”, conforme análise técnica realizada no Processo TC 1301/2019. O Gráfico 5.6 a seguir mostra a nota obtida em cada dimensão analisada relativa a 2018.

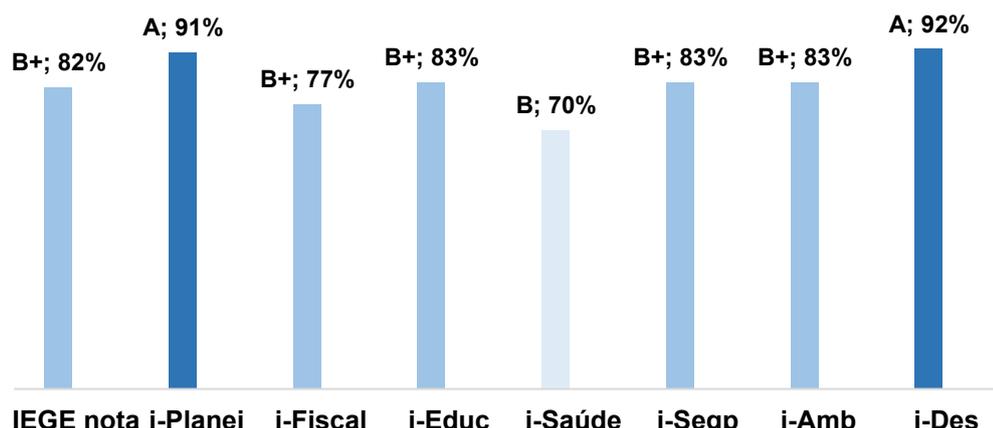


Gráfico 5.6 – Nota do IEGE por dimensão – Exercício 2018  
Fonte: Processo TC 1301/2019

O Gráfico 5.7 a seguir apresenta os resultados de 2017 e 2018 comparados.



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

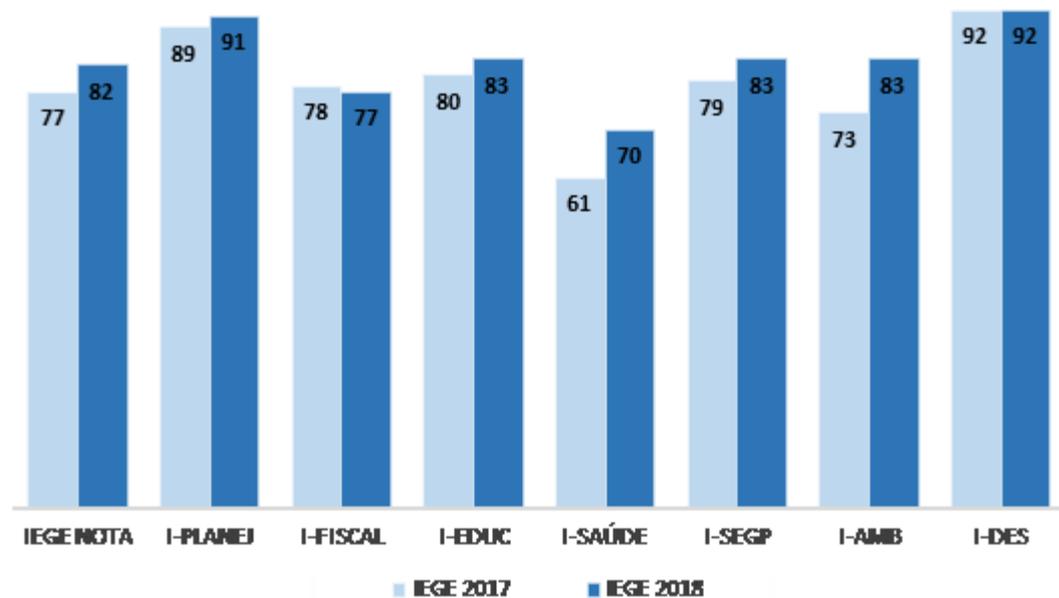


Gráfico 5.7 – Nota do IEGE por dimensão – Exercícios 2017 e 2018 comparados  
Fonte: Processo TC 1301/2019

Da análise dos resultados obtidos nos anos de 2017 e 2018, observa-se um aumento na pontuação do Índice de Efetividade da Gestão Estadual, entretanto, não sendo este aumento suficiente para a mudança na faixa de resultados, permanecendo o estado do Espírito Santo classificado em “B+” (Muito efetiva). No que tange às dimensões avaliadas, nota-se uma discreta diminuição da pontuação na dimensão I-Fiscal e elevações nas demais dimensões, com exceção do I-DES que manteve a nota obtida no ano anterior.

A partir dos Gráficos anteriores, inferem-se as seguintes análises:

- a. **Dimensão i-Planej - Índice do Planejamento.** Nessa dimensão são visualizados aspectos quantitativos e qualitativos dos instrumentos de planejamento do Estado, para uma ampla compreensão do seu processo. Nesse quesito, o Estado do Espírito Santo foi bem avaliado, alcançando a faixa B+ (Muito Efetiva) em 2017 e A (Altamente Efetiva) em 2018. Nessa dimensão, cabem os seguintes pontos de atenção das matérias “Participação Social” e “Institucional”:



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

- a.1. Não existe carreira específica para servidores com habilidade técnicas de planejamento, gestão e orçamento; e
- a.2. Baixo percentual (2,47%) da margem de participação popular no orçamento, sugerindo a necessidade do fomento da participação popular.

b. **Dimensão i-Fiscal - Índice da Gestão Fiscal.** Nessa dimensão são visualizados aspectos da execução orçamentária, financeira e patrimonial, da receita e da despesa, com destaque para as medidas adotadas para a melhoria da arrecadação, o cumprimento de metas e dos limites constitucionais e legais estabelecidos, dentre os quais o nível de endividamento do Estado, os gastos com pessoal e a conformidade legal dos atos. Assim, avalia se a gestão pública é conduzida de forma adequada e responsável, tendo em vista o equilíbrio fiscal e a melhor prestação de serviços públicos à população. Esse quesito também foi bem pontuado, alcançando a nota B+ (Muito Efetiva) em 2017 e em 2018. Nessa dimensão, cabem os pontos de atenção das seguintes matérias:

b.1. Execução da Receita:

b.1.1. Foram implementadas medidas para a melhoria da capacidade de arrecadação de impostos e outras receitas com vistas a evolução do montante dos créditos e ao combate à evasão e sonegação fiscal, entretanto, não foram implementadas medidas com vistas ao aumento da quantidade e valores de ações ajuizadas para cobrança da dívida ativa. Destaca-se ainda não constar na LDO meta para arrecadação do ICMS, IPVA e ITCD;

b.1.2. O Demonstrativo do Anexo de Metas Fiscais da LDO não evidencia a indicação das medidas de compensação para cada renúncia de receita, critérios transparentes e consistentes estabelecidos para apuração da estimativa das renúncias de receitas e para apuração das respectivas medidas de compensação; e

b.1.3. Os registros contábeis da renúncia de receita decorrentes da concessão ou ampliação de incentivos ou benefícios de natureza tributária não estão em conformidade com as Normas Brasileiras de



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

Contabilidade Aplicadas ao Setor Público e as orientações e manuais da Secretaria do Tesouro Nacional.

b.2. Previdência: não há equilíbrio financeiro entre despesas e receitas do RPPS.

b.3. Dívida Ativa: o percentual de prescrição de processos judiciais referentes à cobrança de dívida ativa em 2018 foi maior ou igual a 10%, em relação ao valor total dos créditos de dívida ativa extintos.

c. **Dimensão i-Educ - Índice de Educação.** Tem como objetivo conhecer melhor a realidade do Estado por meio de indicadores que estabeleçam métricas sobre a qualidade das ações na gestão da Educação Pública, em sua esfera de responsabilidade, que impactem a prestação dos serviços e a vida das pessoas. Essa dimensão também, assim como as anteriores, foi bem pontuada com a nota B+ (Muito Efetiva) em 2017 e em 2018. Ainda assim, existem pontos passíveis de melhora:

c.1. Infraestrutura escolar: o percentual de instituições estaduais destinadas aos ensinos fundamental e médio que promovem acessibilidade para pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida (EF: 42% e EM 52,5%), em média, não alcança a metade das escolas. Destaca-se que, de acordo com a Lei de Diretrizes Básicas da Educação (LDB), toda pessoa com deficiência deve ter direito à igualdade de oportunidades assegurada, portanto, a questão revela uma necessidade de se avaliar a possibilidade de expansão da acessibilidade nas escolas para que a infraestrutura incipiente ou a ausência dela não possam ser um fator limitador na inclusão escolar.

c.2. Transporte escolar: o Estado só possui registro da rota dos veículos do transporte escolar, mas o registro do tempo gasto nas viagens pelos veículos seria de suma importância no controle da qualidade do serviço prestado aos alunos, podendo ser um aliado na elaboração das rotas de forma a minimizar o tempo de espera e a exposição dos alunos nos pontos de embarque e desembarque.



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

c.3. Corpo docente: não há programa estadual estruturado para reconhecimento e incentivo à capacitação dos profissionais da Educação.

d. **Dimensão i-Saúde – Índice de Saúde.** Aborda quesitos acerca do melhor acesso aos serviços básicos de saúde, aprimoramento da política de assistência farmacêutica, redução da incidência de doenças crônicas, promoção da captação de órgãos para transplantes e sangue/hemoderivados para transfusão, incentivo à aderência às campanhas de saúde, e melhoria do planejamento das políticas de saúde, entre outras. Essa foi a dimensão com menor pontuação no IEGE, alcançando a nota B (Efetiva) em 2017 e em 2018. Segundo o que foi declarado com relação a 2017, o Estado precisa aprimorar os seus controles tanto em relação ao registro do quantitativo de casos de algumas doenças (tais como dengue e tuberculose) como no registro e monitoramento na realização de alguns atendimentos (tais como exames e consultas). A nota B, apesar de ser considerada uma nota boa, sinaliza que o gestor responsável por essa dimensão precisa estar atento ao controle e monitoramento, garantindo que todo trabalho desempenhado nessa dimensão seja bem acompanhado e tenha a devida continuidade. Em 2018, repetiu-se a nota B (Efetiva), tendo os seguintes pontos de atenção:

d.1. Assistência Ambulatorial e Hospitalar: não houve ampliação do número de leitos credenciados pelo SUS e o Estado não dispõe de gestão de descarte dos resíduos hospitalares.

d.2. Transplante de órgãos: não houve aumento das doações nem aumento de transplantes de córneas em relação ao ano anterior (2017), o que revela a necessidade de fomentar a divulgação do tema perante a sociedade.

d.3. Gestão/Governança: não existe controle de tempo de atendimento aos pacientes nem horário de entrada e horário de início do atendimento médico nas unidades da rede própria estadual de assistência em saúde. A implementação de controle visa não só proporcionar um atendimento rápido e de qualidade, como fornecer ao gestor uma informação



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

importante na gestão do controle de espera, minimizando o desconforto do paciente, já que, sem este dado, seria impossível mensurar se há necessidade de diminuir ou aumentar o número de atendentes, tomar decisões quanto à adequação do tempo de atendimento e demais aspectos ligados ao funcionamento nas unidades de assistência em saúde.

e. **Dimensão i-Segp – Índice de Segurança Pública.** Permite o conhecimento mais amplo da qualidade das ações do Estado na gestão da Segurança Pública, ações essas voltadas à prestação dos serviços e à preservação da vida das pessoas, a exemplos da prevenção social da criminalidade e da política pública de acompanhamento de jovens infratores. Em relação a essa dimensão, a pontuação alcançada foi a nota B+ (Muito Efetiva) em 2017 e em 2018, merecendo os seguintes pontos de atenção em 2018:

e.1. Políticas de Segurança Pública: em que pese a afirmação do gestor de que o Estado possui política pública específica voltada ao acompanhamento de medidas socioeducativas a adolescentes infratores, não existe avaliação da eficácia desta política, o mesmo ocorrendo quanto à política pública voltada à inclusão social de egressos do Sistema Prisional. Vale ressaltar que a avaliação e acompanhamento das políticas públicas são etapas essenciais para seu aperfeiçoamento e aprimoramento da alocação de recursos e a qualidade do gasto público, visando melhorar a prestação de serviços à sociedade.

e.2. Sistema Prisional: a análise dos dados no que tange a Políticas de segurança pública ficou prejudicada pois o gestor não informou todos os dados solicitados.

e.3. Governança: o Estado não possui sistema automatizado de Identificação Civil, não realiza avaliação periódica da qualidade do atendimento policial e de custódia de apenados, e não realiza pesquisa e/ou avalia periodicamente a sensação de segurança da população.



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

f. **Dimensão i-Amb - Índice de Meio Ambiente.** Avalia aspectos da qualidade das ações na gestão do Meio Ambiente Estadual, quanto à prestação dos serviços e a consequente melhoria da qualidade de vida das pessoas, especialmente aquelas relacionadas à água, ao solo, ao ar, à biodiversidade, entre outras. A nota alcançada foi B (Efetiva) em 2017 e B+ (Muita Efetiva) em 2018. Os pontos de atenção em 2018 são:

f.1. Água: o Estado adota e publica o Índice de Qualidade das Águas (IQA), mas informa que não houve evolução no IQA em relação a 2017. Por outro lado, o Estado não adota e não publica indicador de quantidade das águas.

f.2. Solo: o Estado não adota e nem publica indicador para a qualidade do solo. Salieta-se que acompanhar esses indicadores (químicos, físicos e biológicos) é fundamental para uma produção otimizada na agricultura e evita problemas no plantio, bem como contribui para uma gestão sustentável e racional de forma que o solo continue útil e fértil para futuras gerações.

f.3. Ar: o Estado não possui programa e/ou ação de inspeção veicular e plano de controle de poluição veicular. Segundo o Ministério do Meio Ambiente (Resolução CONAMA 418/2009), os estados brasileiros devem elaborar seus Planos de Controle de Poluição Veicular (PCPVs) e sua elaboração requer que o estado realize antes um inventário de suas emissões veiculares.

f.4. Biodiversidade: o Estado não controla as propriedades rurais sustentáveis por meio de indicador. Destaca-se que o uso de indicadores é uma importante ferramenta de gestão, pois permite a transparência na divulgação de resultados, garante o alinhamento dos esforços por meio do estabelecimento de linguagem e objetivos comuns e define critérios reconhecidos pela instituição. O uso de indicadores retrata como a instituição pretende verificar se sua estratégia de atuação está sendo bem-sucedida e se está fornecendo às partes interessadas os principais resultados esperados.



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

f.5. Saneamento e Resíduos: o Estado não possui Plano Estadual de Saneamento Básico. O Estado possui programa e/ou ação para promover redução da geração de resíduos por meio da prevenção, redução, reciclagem e reuso, entretanto, não houve melhoria da situação em relação a 2017.

g. **Dimensão i-Des - Índice de Desenvolvimento Econômico.** Essa dimensão apresenta indicadores com métricas definidas para facilitar o entendimento das ações que dizem respeito à gestão do Desenvolvimento Econômico Estadual, ressaltando aspectos quanto às ações que melhorem a qualidade de vida dos cidadãos. Essa foi a dimensão com maior pontuação no IEGE, alcançando a nota A (Alta Efetividade) em 2017 e em 2018. Os pontos de atenção em 2018 são:

g.1. Inovação: o Estado estimula a inovação como forma de abertura de novas perspectivas econômicas, entretanto, não há indicadores para avaliar o impacto desta política, com base em evolução do emprego, registro de patentes ou inclusão de novos produtos no mercado.

g.2. Economia Solidária: o Estado dispõe de política relativa a fomento e incentivo ao desenvolvimento de empreendimentos econômicos solidários, todavia, não há indicadores para avaliação do impacto dessa política.

g.3. Tratamento diferenciado e favorecido às EPPs, MEs e MEI: o Estado não elabora nem divulga o Plano Anual de Compras. Dispõe de política de apoio aos pequenos negócios (MEI, ME e EPP), entretanto, não há indicadores para avaliação do impacto dessa política.

g.4. Empreendedorismo: o Estado não dispõe de política de capacitação dos empreendedores locais, inclusive micro e pequenos empresários, para desenvolver competências necessárias à participação no processo de compras públicas.



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

### 5.2.5 Considerações finais

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

Segregando o resultado pelas dimensões temáticas, os resultados foram:

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

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

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



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

### 5.3 POLÍTICAS PÚBLICAS

Esta subseção objetiva inaugurar o tema políticas públicas no âmbito da análise da Prestação de Contas do Governador. Apresenta definições e referencial teórico e expõe o “case Espírito Santo” com os resultados do primeiro Relatório Anual de Monitoramento e Avaliação emitido pelo Sistema de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas do Espírito Santo (SiMAPP), instituído por meio da Lei Estadual 10.744/2017, com o objetivo de institucionalizar o monitoramento e a avaliação de forma coordenada e articulada no ciclo orçamentário, aprimorar políticas públicas do Poder Executivo Estadual e melhorar a qualidade do gasto.

#### 5.3.1 Considerações preliminares

Gomes (2017) ao apresentar os desafios da política pública e o papel do controle externo, aponta que:

- a. 8 em cada 10 brasileiros acreditam que os recursos públicos são mal utilizados;
- b. Há uma alta complexidade de problemas, e devemos promover bons diagnósticos no país e avaliar soluções antes, durante e depois;
- c. Boa governança e gestão garantem transformações (resultados sustentáveis);
- d. Devemos construir ambientes institucionais mais seguros e favoráveis à implementação de políticas públicas eficientes e efetivas, conforme os propósitos eleitos democraticamente pela sociedade.

Estudando o caso específico da educação, Bresolin e Costa (2018) identificaram que é passada a hora dos governantes brasileiros incluírem a avaliação das políticas na agenda, para que essa ferramenta efetivamente contribua para o aprimoramento das ações desenvolvidas. Segundo Instituto Jones dos Santos Neves - IJSN (2018, p. 5):

[...] monitorar as políticas e avaliá-las são atividades essenciais para constatar se elas são ou foram capazes de promover mudanças na vida dos



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

cidadãos. Essa é uma etapa de grande relevância para a tomada de decisão dos governos, mas, infelizmente, ainda é incipiente no país.

O governo federal solicitou ao Banco Mundial a elaboração de um relatório sobre a análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil com o objetivo de realizar uma análise aprofundada dos gastos do governo, identificar alternativas para reduzir o déficit fiscal a um nível sustentável e, ao mesmo tempo, consolidar os ganhos sociais alcançados nas décadas anteriores (BANCO MUNDIAL, 2017).

O estudo do Banco Mundial identificou que, **além do atual ajuste fiscal, a melhoria da qualidade das despesas públicas exige a institucionalização de um sistema regular e rigoroso de monitoramento e avaliação das políticas públicas.** O monitoramento deve manter seu foco nos resultados e vincular tais resultados aos insumos orçamentários. A avaliação pode fornecer dados para subsidiar a escolha das soluções mais eficazes para que as políticas públicas atinjam seus objetivos e, assim, orientar as decisões sobre quais programas devem ser suspensos, mantidos ou expandidos (BANCO MUNDIAL, 2017).

A avaliação da eficiência de gastos não pode ser um exercício único, mas deve se tornar um processo institucionalizado que oriente a formulação de políticas públicas. Muitos países adotaram um arcabouço institucional que permite a triagem *ex ante* de novas propostas de programas, bem como o monitoramento e avaliação regulares dos programas existentes (Boueri Miranda et al., 2015, *apud* BANCO MUNDIAL, 2017).

Além do arcabouço institucional, o monitoramento e avaliação regulares da eficiência dos gastos exigirão uma maior disponibilidade de dados administrativos. Atualmente, as restrições de acesso a informações, especialmente em relação aos gastos tributários (do Ministério da Fazenda) e à incidência de programas sociais (do IBGE e do Ministério do Desenvolvimento Social), limitam a disponibilidade dos dados rigorosos necessários para tomar decisões bem embasadas. Segundo o Banco Mundial (2017), permitir que pesquisadores de fora do governo tenham acesso a tais dados – como é prática comum na maioria dos países da OCDE (Organização para a



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

Cooperação e Desenvolvimento Económico) – poderia aumentar a credibilidade e a busca de eficiência.

Outra iniciativa do governo brasileiro foi subscrever, em 2015, a Agenda 2030, aprovada na Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), denominada “Transformando Nosso Mundo”, a qual estabelece ações e iniciativas relacionadas a 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), consignados em 169 metas. Em outubro de 2016, o governo federal, por meio do Decreto 8.892/16, criou a Comissão Nacional para os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, com a finalidade de internalizar, difundir e dar transparência ao processo de implementação da Agenda 2030.

Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável constituem desafios econômicos, sociais e ambientais que demandam um esforço coordenado e coerente dos entes e órgãos governamentais na implementação de um programa de Estado de longo prazo. Insere-se, portanto, como diretriz nacional uma maior integração entre ações dos governos federal, estaduais, locais, assim como de organismos multilaterais, da iniciativa privada e da sociedade civil organizada (IOCKEN, 2019).

Segundo Iocken (2019), são esses objetivos internacionais que começam a ditar a agenda das políticas públicas, conferindo um novo patamar no exame das despesas públicas: o exame da qualidade do gasto público, o qual deve ser aferido por indicadores-chaves legitimados, fidedignos e mensuráveis. Nesse sentido, o IBGE lançou, em abril de 2018, a Plataforma Digital dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, auxiliando as decisões para a alocação de recursos orçamentários. Segundo Iocken (2019), o primeiro passo é o de aproximar as políticas públicas estabelecidas no PPA (Plano Plurianual) às metas dos ODS.

Dos excertos acima, relativos à temática “política pública”, destacamos:

- a. A percepção dos brasileiros de que os recursos públicos são mal utilizados;
- b. A necessidade de se promover bons diagnósticos;



**Núcleo de Macroavaliação Governamental**  
**Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018**

- c. A necessidade de se incluir a avaliação das políticas na agenda dos governantes;
- d. A necessidade de maior disponibilidade de dados administrativos;
- e. A necessidade de se aferir a qualidade do gasto público por indicadores-chaves legitimados, fidedignos e mensuráveis; e
- f. A necessidade de se institucionalizar o processo de formulação, implementação, monitoramento e avaliação de políticas públicas.

No âmbito federal, o Decreto 9.203, publicado em 2017, trouxe diretrizes para a política de governança, fazendo referência à necessidade de avaliar as propostas de criação, expansão ou aperfeiçoamento de políticas públicas (IOCKEN, 2019). Ainda em nível federal, existem duas propostas normativas relacionadas às políticas públicas:

- a. O projeto de Lei do Senado nº 488<sup>181</sup>, de 2017, que visa acrescentar dispositivos à Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, com o intuito de estabelecer normas e diretrizes para encaminhamento de proposições legislativas que instituem políticas públicas, propiciando melhor responsabilidade gerencial na Administração Pública. Em outras palavras, altera a Lei da Técnica Legislativa para determinar que as proposições legislativas que instituem políticas públicas contenham a avaliação de impacto legislativo; e
- b. A Proposta de Emenda à Constituição nº 26, de 2017, que visa determinar que os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de avaliação de políticas públicas, com o objetivo de promover o aperfeiçoamento da gestão pública, que avaliará a economicidade, a efetividade, a eficácia e a eficiência das ações governamentais; fornecerá

---

<sup>181</sup> O Projeto de Lei do Senado nº 488, de 2017, virou o PLP 494/2018, na Câmara dos Deputados. Em apenso, encontra-se o PLP 29/2011, que visa modificar a Lei Complementar 95/1998, para tornar obrigatório constarem, de modo circunstanciado, da justificacão das normas referidas no art. 59 da Constituição da República, desde que impliquem recursos públicos, o diagnóstico dos fatos e o prognóstico dos efeitos sobre eles da respectiva inovacão legislativa, e, da parte final de tais textos legais, cláusula de avaliação periódica do impacto de sua introdução no seu sistema jurídico.



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

subsídios técnicos para a formulação de novas políticas públicas; observará o princípio da periodicidade; e, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União e dos órgãos integrantes do sistema de controle interno de cada Poder.

A análise *ex ante*, como prática da boa governança, corrobora a importância de mensuração do impacto sistêmico das políticas públicas. O modelo federal de avaliação *ex ante* foi incorporado em um guia prático de avaliação<sup>182</sup>, o qual compreende oito etapas: diagnóstico do problema; caracterização da política: objetivos, ações, público-alvo e resultados esperados; desenho da política; estratégia de construção de confiabilidade e credibilidade; estratégia de implementação; estratégia de monitoramento, de avaliação e controle; análise de custo-benefício; e impacto orçamentário e financeiro. Essas etapas são desdobradas em questionamentos que auxiliam na própria formulação das políticas públicas (CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA et al., 2018a).

O processo integrado de avaliação de políticas públicas se completa com a avaliação *ex post* de políticas públicas. Assim, na primeira etapa do processo de avaliação está a análise *ex ante* e, nas etapas seguintes, está a avaliação *ex post* de políticas públicas, com diferentes abordagens para a cadeia de valor das políticas públicas (insumos, processos, produtos, resultados e impactos). Da mesma forma, a avaliação *ex post* foi incorporada em um guia prático<sup>183</sup> (LOCKEN, 2019).

Faz-se necessário diferenciar o Guia prático de análise *ex ante*, lançado em março de 2018, do Guia prático de abordagem *ex post*. De um lado, a análise *ex ante* objetiva promover uma reflexão em nível mais elevado quando da criação, expansão ou aperfeiçoamento de políticas públicas, para que essas sejam melhor desenhadas e planejadas, incluindo, por exemplo, a indicação do sistema de monitoramento e de avaliação que será utilizado ao longo de sua execução. De outro lado, a avaliação *ex*

<sup>182</sup> Disponível em: < [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/180319\\_avaliacao\\_de\\_politicas\\_publicas.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/180319_avaliacao_de_politicas_publicas.pdf) >.

<sup>183</sup> Disponível em: < [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/181218\\_avaliacao\\_de\\_politicas\\_publicas\\_vol2\\_guia\\_expost.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/181218_avaliacao_de_politicas_publicas_vol2_guia_expost.pdf) >.



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

*post* é um instrumento relevante para a tomada de decisões ao longo da execução da política – dizendo ao gestor o que aprimorar e, em alguns casos, como fazê-lo –, bem como para a melhor alocação de recursos entre as diferentes políticas públicas setoriais (CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA et al., 2018b).

### 5.3.2 O que são políticas públicas?

Políticas públicas são o conjunto de decisões do Estado para a solução de um problema ou alcance de um objetivo da sociedade. Elas são realizadas a partir da identificação (ou interpretação) dos problemas públicos, ou seja, questões entendidas socialmente como relevantes (JANNUZZI, 2016; SECCHI, 2013, *apud* IJSN, 2018).

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

[...] programas, projetos e ações desenvolvidas pelo Estado, diretamente ou indiretamente, com a participação de entes públicos ou privados, que visam assegurar determinado direito de cidadania, de forma difusa ou para determinado seguimento social, cultural, étnico ou econômico (ESPÍRITO SANTO, 2017).

Segundo Locken (2019), as políticas públicas traduzem o conteúdo dos números orçamentários. Trata-se do agir intencional do governo com alguns objetivos articulados e meios para alcançá-los. O elemento central de toda e qualquer definição acerca da política pública é o próprio Estado.

O projeto de Lei 488/2017<sup>184</sup> do Senado traz uma definição legal sobre políticas públicas: “mobilização político-administrativa para articular e alocar recursos e esforços com vistas a solucionar problema coletivo”. Entendimento esse que deixa

<sup>184</sup> Acrescenta dispositivos à Lei Complementar 95, de 26 de fevereiro de 1998, com o intuito de estabelecer normas e diretrizes para encaminhamento de proposições legislativas que instituem políticas públicas, propiciando melhor responsabilidade gerencial na Administração Pública. Altera a Lei da Técnica Legislativa para determinar que as proposições legislativas que instituem políticas públicas contenham a avaliação de impacto legislativo.



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

evidente que a ação do Estado se dará não apenas na esfera administrativa, mas, sobretudo, no campo político, qual seja, o do debate articulado (IOCKEN, 2019).

Por fim, outra conceituação define políticas públicas como um conjunto de programas ou ações governamentais necessárias e suficientes, integradas e articuladas para a provisão de bens ou serviços à sociedade, financiadas por recursos orçamentários ou por benefícios de natureza tributária, creditícia e financeira (CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA et al., 2018b).

Já o que, em termos gerais, convencionou-se chamar de "avaliação de políticas públicas" ou "políticas públicas baseadas em evidências" se refere a metodologias de pesquisa e argumentação que buscam fornecer informações relevantes sobre uma política, como o impacto sobre a população alvo, capacidade de atingir os objetivos desejados e se é a melhor maneira de enfrentar um problema específico (DUNN, 1981; YANOW, 2000, *apud* IJSN, 2018). Por isso, é uma atividade instrumental para manutenção, ajuste ou extinção das próprias políticas públicas (SECCHI, 2014, *apud* IJSN, 2018). Nesses termos, as metodologias de monitoramento e avaliação não se confundem com auditoria ou ferramenta para punição, mas são instrumentos que auxiliam a tomada de decisão do gestor (JANNUZZI, 2016, *apud* IJSN, 2018).

Por seu turno, Ala-Harja e Helgason (2000, p. 8, *apud* BRESOLIN; COSTA, 2018) definem avaliação assegurando que “o termo compreende a avaliação dos resultados de um programa em relação aos objetivos propostos”. No entanto, os autores advertem que não existe um consenso quanto ao que seja avaliação de políticas públicas, já que o conceito admite múltiplas definições. Uma definição comumente empregada seria a de Weiss: avaliação é a estimativa sistemática da operação e/ou dos resultados de um programa ou de uma política, comparada com um conjunto de parâmetros implícitos ou explícitos, como forma de contribuir para o aprimoramento do programa ou política (BRESOLIN; COSTA, 2018).

Apesar do importante papel realizado pela avaliação, ela não deve ser julgada como sendo autossuficiente para a definição dos rumos da política pública (COHEN;



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

FRANCO, 2007, *apud* BRESOLIN; COSTA, 2018), mas sim como uma das etapas do planejamento que pode ser apresentada como uma “produtora de informações, que possibilitam novas escolhas; e analisa resultados que podem sugerir a necessidade de reorientação das ações para o alcance dos objetivos traçados” (SOUZA, 2015, p. 48, *apud* BRESOLIN; COSTA, 2018).

### 5.3.3 Case: Espírito Santo

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

Art. 1º [...]

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

O SiMAPP foi concebido diante da importância de se trazer para dentro da administração pública o monitoramento e a avaliação sistemáticos, padronizados e coordenados com o ciclo de planejamento e orçamento. O sistema nasce com a missão de promover a tomada de decisão a partir de evidências, otimizando o gasto para a obtenção de resultados. Dado seu modelo de gestão, o SiMAPP já se apresenta como pioneiro no país (IJSN, 2018).

Foram investigadas as experiências de centros públicos de monitoramento e avaliação internacionais, bem como exemplos de esforços brasileiros. A construção do modelo capixaba também foi feita a partir do apoio técnico de instituições de referência para a avaliação de políticas públicas na América Latina, como o Centro de Aprendizagem em Avaliação e Resultados para o Brasil e África Lusófona (CLEAR-FGV), sediado no Centro de Microeconomia Aplicada da Fundação Getúlio Vargas, o Instituto de Ensino e Pesquisa (Insper) e o Instituto Ayrton Senna (IJSN, 2018).



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

Segundo IJSN (2018), apesar de algumas iniciativas nacionais existirem há anos<sup>185</sup>, nenhuma delas correspondia simultaneamente a todos os requisitos desejados pelo Governo do Espírito Santo para construção do seu sistema de monitoramento e avaliação. O SiMAPP foi criado a partir do diagnóstico de que o Governo do Estado do Espírito Santo poderia avançar ainda mais no acompanhamento das políticas públicas executadas, fazendo com que o monitoramento e a avaliação fossem promovidos à etapa essencial do planejamento e orçamento (IJSN, 2018).

Dessa forma, o uso de evidências sobre as políticas não deveria ser uma atividade eventual, mas fazer parte da cultura do governo e da rotina da tomada de decisão, a partir de metodologia padronizada. A Secretaria de Estado de Economia e Planejamento (SEP) já acompanhava as políticas desde a concepção até as entregas dos produtos dos projetos. Entretanto, avaliou-se que, para se realizar o planejamento de maneira mais qualificada, seriam necessárias informações sobre o desempenho das políticas em enfrentar os problemas que as motivaram. Ou seja, o ciclo precisaria ter uma etapa a mais, a de avaliação das políticas. A missão do SiMAPP é promover a tomada de decisão a partir de evidências para melhoria do gasto público (IJSN, 2018).

Para cumprir seus objetivos, o Sistema tem como atribuições realizar monitoramentos e avaliações das políticas elencadas em Plano Estadual de Monitoramento e Avaliação (anual), fornecer assistência técnica para os órgãos realizarem os próprios monitoramentos e avaliações e promover a formação de servidores. A intenção é de que o SiMAPP execute monitoramentos e avaliações mais complexos ou estratégicos,

---

<sup>185</sup> No âmbito federal, alguns exemplos são as avaliações realizadas pela Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), o Departamento de Monitoramento e Avaliação do SUS e o Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas Federais (CMAP) do Ministério de Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Recentemente, o IPEA publicou o “Guia prático de análise *ex ante*” e o “Guia prático de análise *ex post*”. Já no âmbito dos Estados, podem ser citadas as ações para o monitoramento e avaliação do PPA e do Planejamento Estratégico do Estado de Goiás pela Secretaria de Estado de Gestão e Planejamento (SEGPLAN), em parceria com o Instituto Mauro Borges; a experiência do Estado de Minas Gerais com o Núcleo de Avaliação, Análise e Informação do Escritório de Prioridades Estratégicas e o Centro de Análise de Dados e Avaliação de Políticas Públicas (CAPP), do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IJSN, 2018).



**Núcleo de Macroavaliação Governamental**  
**Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018**

ao mesmo tempo em que dissemine a cultura de avaliação no governo como um todo, dando autonomia para que órgãos realizem os próprios M&A (monitoramento e avaliação) (IJSN, 2018).

A estrutura de governança do SiMAPP foi desenvolvida com o objetivo de que ele se constituísse de fato como sistema, não se tornando um centro isolado. Ao envolver atores-chave do governo, o SiMAPP poderá contribuir com a tomada de decisão de maneira coordenada com o ciclo orçamentário (IJSN, 2018).

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

A primeira etapa do funcionamento do sistema se dá com a aprovação anual do Plano Estadual de Monitoramento e Avaliação<sup>186</sup> pela Comissão de Análise Estratégica, que lista as políticas selecionadas para serem monitoradas e avaliadas e sob qual escopo. Essa seleção é feita tendo em vista a estratégia governamental estabelecida no Plano Plurianual do Governo do Estado do Espírito Santo e as diretrizes estabelecidas pelo Governador. A Comissão é composta pelos seguintes secretários: Secretário de Estado de Economia e Planejamento, Secretário de Estado de Governo, Secretário de Estado de Desenvolvimento, Secretário de Estado da Educação, Secretário de Estado da Saúde e Secretário de Estado de Gestão e Recursos Humanos (IJSN, 2018).

---

<sup>186</sup> O primeiro Plano Estadual de Monitoramento e Avaliação de 2018 foi aprovado pelo Decreto Estadual 4202-R, de 09 de janeiro de 2018.



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

A partir das definições publicadas no Plano Estadual de Monitoramento e Avaliação anual, o NuMA é responsável pela execução dos monitoramentos e avaliações elencadas e por difundir a cultura de M&A no Estado, o que envolve a formação de servidores e assistência técnica. O NuMA é coordenado pelo Instituto Jones dos Santos Neves e é composto por outros quatro entes: Secretaria de Estado de Economia e Planejamento (SEP), Secretaria de Estado de Gestão e Recursos Humanos (Seger), Escola de Serviço Público do Espírito Santo (Esesp) e Fundação de Amparo à Pesquisa do Espírito Santo – Fapes - (IJSN, 2018).

A execução dos monitoramentos e avaliações previstos no Plano pode ser feita a partir da contratação de consultoria ou instituição de pesquisa externa, que deve ser supervisionada pelo NuMA, ou no âmbito do Centro de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas do IJSN. O Centro de M&A foi criado conforme o previsto no Planejamento Estratégico do IJSN para 2015 a 2018. As atividades de monitoramento e avaliação do Centro, em 2018, foram viabilizadas pela parceria com a Fapes para financiamento de pesquisas institucionais de governo, de acordo com a Resolução 198, de 9 de janeiro de 2018, da Fapes (IJSN, 2018).

Vale ressaltar que os monitoramentos e avaliações são sempre executados em parceria com os órgãos finalísticos<sup>187</sup>, que possuem os dados sobre a política e conhecimento sobre seu funcionamento. Em 2018, para garantir a periodicidade de encontros com os órgãos finalísticos e acompanhamento dos monitoramentos e avaliações definidas no Plano, foram criados grupos executivos de trabalho<sup>188</sup>, em que os pesquisadores apresentam o andamento das atividades aos representantes do NuMA e do órgão finalístico (IJSN, 2018).

Finalizados os monitoramentos e avaliações, os resultados deverão ser entregues ao órgão finalístico e à SEP. Em conjunto com a SEP, o órgão deverá desenvolver um

<sup>187</sup> “Órgãos finalísticos”, conforme o art. 2º, inciso IV, da Lei Estadual 10.744/2017, são “as instituições do Governo Estadual responsáveis pela formulação e execução das políticas públicas” (ESPÍRITO SANTO, 2017). Ou seja, são os órgãos públicos que executam as políticas a serem avaliadas.

<sup>188</sup> Instituídos formalmente pela Instrução de Serviço Conjunta IJSN/SEP/SEFAZ/SEGER/SESA/FAPES/ESESP/SEDH/SEAMA/SESP/SEJUS/SETADES/SED nº 049 de 03 de maio de 2018.



**Núcleo de Macroavaliação Governamental**  
**Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018**

plano de ação para aprimoramento das políticas, em conformidade com as recomendações propostas e em consonância com a Lei Orçamentária Anual (IJSN, 2018). A Figura 5.1 a seguir resume a estrutura de governança.



Figura 5.1 - Estrutura de governança do SiMAPP  
 Fonte: IJSN, 2018  
 Elaboração: IJSN

O financiamento do SiMAPP, cujos monitoramentos e avaliações são executadas pelo NuMA (coordenado pelo IJSN), é feito a partir de diferentes maneiras. Em linhas gerais, as principais formas são a utilização de recursos próprios dos órgãos, as transferências de recursos governamentais, parcerias com organizações de fomento e o mecanismo de financiamento de programas institucionais de governo para pesquisa e avaliação. Este último é um mecanismo relativamente recente de financiamento entre órgãos do governo do Estado, coordenado pela Fapes (IJSN, 2018).

A Figura 5.2 a seguir resume o funcionamento do mecanismo de financiamento de projetos de pesquisas institucionais de governo.

Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018



Figura 5.2 - Mecanismo de financiamento de projetos institucionais de governo  
Fonte: IJSN, 2018  
Elaboração: IJSN

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

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

As informações referentes aos resultados de monitoramento e avaliação das políticas deverão ser publicadas. A transparência dos resultados das avaliações é elemento fundamental para que o SiMAPP cumpra seus objetivos de contribuir para a cultura de M&A não apenas pelo Governo do Estado, mas para a apropriação desse tema pela sociedade. Além disso, a divulgação dos resultados é, em si, uma forma de *accountability* (IJSN, 2018).

As categorias de monitoramento e avaliações realizados pelo SiMAPP são apresentadas abaixo (IJSN, 2018):

- Avaliação ex ante:** Realizada na fase de elaboração da política, a avaliação é necessária para investigar se as ações previstas condizem com o enfrentamento do problema identificado e se são consistentes. Para isso, esse tipo de avaliação envolve o diagnóstico do problema identificado, análise do



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

modelo lógico da política, da “teoria” do programa (relações de causa e efeito entre as ações propostas e problema), análise de desenho, do projeto de implementação, planos de monitoramento e avaliação, análise de custos estimados e impactos no orçamento público.

- b. **Análise executiva:** Tem como objetivo examinar o funcionamento de uma política pública para avaliar a maturidade do projeto e subsidiar a tomada de decisão dos próximos passos. Uma analogia possível é a de que a análise executiva é uma fotografia da política. Ela é realizada a partir de dados secundários e registros administrativos disponíveis. Para isso, analisa a política como um todo, desde a justificativa, fazendo um diagnóstico atualizado do problema, análise de desenho, de implementação, da percepção dos usuários e executores, bem como dos resultados já obtidos.
- c. **Monitoramento:** É o processo de obtenção contínua das principais informações sobre implementação, desempenho e custos da política. Os indicadores de monitoramento devem ser elaborados para responder às perguntas mais relevantes sobre a política e, para isso, devem estar de acordo com o modelo lógico e o desenho. Idealmente, essa etapa deve ser planejada já na fase de elaboração, para que seja construído um histórico de todo o programa. Caso isso não tenha sido feito, também é possível criar indicadores para políticas já em andamento. Com essas informações, os gestores possuem insumos para ajustar as políticas implementadas.
- d. **Avaliação ex post:** Avaliações mais detalhadas de políticas em andamento ou finalizadas. Algumas metodologias que podem ser utilizadas são: análise do diagnóstico, modelo lógico, desenho, implementação e processo, avaliação de impacto e avaliação de custo benefício/custo efetividade. São feitas recomendações a partir dos gargalos identificados.

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



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

O Plano de 2018 definiu o monitoramento e a avaliação de oito políticas das mais diversas áreas de atuação do governo estadual. Elas foram definidas pelo Governador à época e pela Comissão de Análise Estratégica por serem consideradas centrais para a gestão. As políticas, avaliadas ou monitoradas, são: Escola Viva; Ocupação Social; Bolsa Capixaba; Nossa Bolsa; Reflorestar; políticas de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres; políticas de Reintegração do Preso e Egresso e Rede Cuidar.

O Relatório Anual de Monitoramento e Avaliação foi disponibilizado no site<sup>189</sup> do IJSN e visa cumprir o artigo 8º, § 1º, da Lei Estadual 10.744/2017. O Relatório registrou a necessidade de redução de escopo, bem como apontou a necessidade de um processo de aprendizagem contínuo. O relatório registra, ainda, que das pesquisas relacionadas às políticas públicas analisadas, apenas a Análise Executiva das Políticas de Reintegração do Preso e do Egresso foi concluída. Para as demais, foram apresentados os resultados preliminares, a metodologia de pesquisa utilizada e a previsão de término (ESPÍRITO SANTO, 2019b). A seguir, apresenta-se uma visão panorâmica da política avaliada/monitorada no ciclo 2018, segregada por área de resultado.

### 5.3.3.1 Educação

#### *ESCOLA VIVA*

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

---

<sup>189</sup> Disponível em: <<http://www.ijsn.es.gov.br/cma/relatorio-anual-de-monitoramento-e-avaliacao>>.



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

pretensão de alcançar o total de 66 (sessenta e seis) escolas até o ano de 2022 (ESPÍRITO SANTO, 2019b).

Os **resultados preliminares** apontam que o Programa contém excesso de oferta de vagas, tanto para o ensino fundamental quanto para o médio, na maioria das escolas. As **razões** para o excesso podem ser em decorrência: a) da falha na comunicação entre a Sedu e a comunidade pelos seguintes motivos: os alunos não tiveram informação suficiente junto ao chefe de turma para auxiliar na escolha; e a ausência do real conhecimento do projeto, tanto pelos alunos quanto pelos familiares, os quais muitas vezes pensava-se ser mera duplicação do período escolar; b) de que determinados alunos não optaram pela escola de tempo integral em razão da expectativa de ingresso no mercado de trabalho, ou por já realizar atividades laborativas no contraturno; ou por preferir realizar esportes, qualificação profissional, línguas estrangeiras, entre outros, no contraturno. A conclusão da avaliação está prevista para o primeiro trimestre de 2020 (ESPÍRITO SANTO, 2019b).

### 5.3.3.2 Desenvolvimento social

#### *OCUPAÇÃO SOCIAL*

O Programa Ocupação Social foi desenvolvido pelo Governo do Estado do Espírito Santo, por meio da Secretaria de Estado de Direitos Humanos (SEDH), destinada à inclusão social de jovens moradores de áreas de alta vulnerabilidade social, de baixa renda e expostos à violência. O objetivo principal do programa consiste na prevenção aos maiores níveis de exposição à violência de crianças, adolescentes e jovens, com idade entre 10 a 24 anos e que estejam fora da escola ou em distorção idade-série, bem como sejam residentes nos 26 (vinte e seis) bairros abrangidos pelo programa. Para executar as ações do programa, a SEDH firmou parcerias com diversas instituições, tais como: entidades do Sistema S, empresas privadas, entidades sem fins econômicos e órgãos governamentais. (ESPÍRITO SANTO, 2019b).



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

Os **resultados preliminares** apontam que (ESPÍRITO SANTO, 2019b):

- a. Dos participantes das ações, somente 9,4% (nove vírgula quatro por cento) era público alvo do Programa;
- b. 62,2% (sessenta e dois vírgula dois por cento) são mulheres, 75,4% (setenta e cinco vírgula quatro por cento) são negros e/ou pardos e 48,4% (quarenta e oito vírgula quatro por cento) completaram a educação básica;
- c. Foram detectados problemas de infraestrutura nos locais onde as ações foram realizadas, como salas pequenas e mal ventiladas; e
- d. A maioria dos beneficiários avaliou que as ações foram relevantes para o seu crescimento profissional e para sua vida pessoal, contribuindo para um futuro melhor.

O relatório final será entregue em maio de 2019.

### *BOLSA CAPIXABA*

O Projeto Bolsa Capixaba, iniciado em janeiro de 2012, gerido pela Secretaria de Trabalho, Assistência e Desenvolvimento Social (Setades), integra o Programa Incluir como uma ação de transferência direta de renda a famílias extremamente pobres no Estado do Espírito Santo. A avaliação do Projeto Bolsa Capixaba tem como objetivo: avaliar o impacto do projeto na qualidade de vida das famílias e em suas estratégias de sobrevivência (ESPÍRITO SANTO, 2019b).

Os **resultados preliminares** obtidos para a escala de segurança de renda mostram que 24 domicílios (2% do total) foram identificados na situação de segurança de renda, ou seja, não apresentaram problemas financeiros. Os domicílios que estão em situação de insegurança leve somam 625 (53%); já os que estão em situação de insegurança moderada são 502 domicílios (42%). Apesar de serem poucos, 32 domicílios (3% do total) estão em situação de insegurança grave. Ressalta-se, segundo o Relatório, que dos domicílios entrevistados nenhum apresentou situação de insegurança de renda gravíssima. Segundo o Relatório, esse resultado demonstra



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

a instabilidade da renda das famílias beneficiárias tanto do Bolsa Família quanto do Bolsa Capixaba, apontando para a necessidade de uma renda fixa que seja suficiente para a manutenção do mínimo existencial, garantido pela Constituição Federal (ESPÍRITO SANTO, 2019b).

A pesquisa está prevista para terminar em 2020.

### *POLÍTICAS DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA CONTRA AS MULHERES*

As políticas de enfrentamento à violência contra as mulheres previstas no Plano Estadual de Monitoramento e Avaliação de 2018 são: o Programa Patrulha Maria da Penha e o Programa Homem que é Homem (ESPÍRITO SANTO, 2019b).

- Programa Patrulha Maria da Penha

O objetivo geral do Programa Patrulha Maria da Penha é colaborar para o enfrentamento da violência doméstica e familiar contra as mulheres no Estado do Espírito Santo, por meio do atendimento às mulheres (visitas tranquilizadoras) em situação de violência doméstica que solicitaram Medida Protetiva de Urgência (MPU). O programa foi instituído pela Lei Estadual Nº 10.585, em 26 de outubro de 2016. Os objetivos específicos são o fortalecimento da Polícia Militar do Espírito Santo junto a Rede de Atendimento e de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres e a prestação de um serviço mais humanizado às mulheres através da formação e capacitação permanente dos policiais envolvidos no processo do programa. Os parceiros para a realização desse trabalho junto ao IJSN foram a Secretaria de Estado da Segurança Pública e Defesa Social (SESP/ES) e a Polícia Militar do ES (PMES), por meio da Diretoria de Direitos Humanos e Polícia Comunitária (ESPÍRITO SANTO, 2019b).

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

- Programa Homem que é Homem



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

O Programa tem como objetivo geral a prevenção e redução da violência intrafamiliar e de gênero, em consonância com a Lei 11.340/2006 (Lei Maria da Penha), a partir de uma política de educação e reflexão voltada para os homens autores de violência conforme o § 5º do art. 35 da Lei Maria da Penha, que dispõe: “A União, o Distrito Federal, os Estados e os Municípios poderão criar e promover, no limite das respectivas competências: centros de educação e de reabilitação para os agressores” (ESPÍRITO SANTO, 2019b).

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

### 5.3.3.3 Desenvolvimento econômico

#### *NOSSA BOLSA*

O Programa Nossa Bolsa, gerenciado pela Fundação de Amparo à Pesquisa e Inovação do Espírito Santo (Fapes) foi criado em 2006 com a finalidade de conceder bolsas de graduação em faculdades particulares a estudantes que não possuem condições financeiras de custear o valor das mensalidades. Atualmente, segundo o Relatório, o Programa foi ampliado e, além de ofertar bolsas de graduação presenciais e a distância, disponibiliza bolsas de Pesquisa de Iniciação Científica, Tecnológica e Extensão pelo período de 12 (doze) meses e bolsas de Mestrado por até 24 (vinte e quatro) meses. O público alvo do Programa abarca estudantes egressos de escolas públicas capixabas ou aqueles que tenham cursado o ensino médio em escolas particulares na condição de bolsistas integrais (ESPÍRITO SANTO, 2019b).

Os **resultados preliminares** mostram que a maior parte dos entrevistados permaneceu na microrregião de moradia da época de inscrição no Nossa Bolsa, após a conclusão do curso superior, percentual que varia de 51% a 78%, resultando em uma média de 68% de permanência na mesma localidade após a conclusão da graduação, evidenciando, portanto, a contribuição do Nossa Bolsa para o desenvolvimento local e regional (ESPÍRITO SANTO, 2019b).



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

Outro dado importante diz respeito à continuidade dos estudos após a conclusão do curso de graduação: 69,3% dos entrevistados afirmou que fez ou estava fazendo, no momento da entrevista, algum curso de pós-graduação ou até mesmo outra graduação. Dentre esse grupo, 71,9% refere-se à especialização, além de mais 2,6% que disseram ter feito, além de uma especialização, algum tipo de curso de complementação e outros 2,4% que realizaram uma especialização e ainda um curso de mestrado. Um grupo de 4,6% dos respondentes afirmou ter feito outra graduação e uma especialização, enquanto 6,1% declarou ter feito apenas outra graduação (ESPÍRITO SANTO, 2019b).

Mais ainda: uma pequena parcela dos interlocutores (6,4%) fez ou estava realizando mestrado, um dado que indica uma demanda de pessoas interessadas em fazer um curso de pós-graduação *stricto-sensu*. E no que tange aos entrevistados que não continuaram os estudos após concluir o curso superior, a maior parte declarou que foi em decorrência de questões financeiras, o que corresponde a um grupo de aproximadamente 40,6% dos respondentes. Também foi significativo o quantitativo de pessoas que justificou a falta de tempo como sendo o principal motivo para não ter dado continuidade aos estudos (32%), enquanto a falta de interesse foi a principal causa para cerca de 20% dos concluintes (ESPÍRITO SANTO, 2019b).

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



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

### 5.3.3.4 Meio ambiente e agricultura

#### *REFLORESTAR*

O Programa Reflorestar é uma iniciativa do Governo do Estado do Espírito Santo e tem como objetivo promover a restauração do ciclo hidrológico por meio da conservação e recuperação da cobertura florestal, com geração de oportunidades e renda para o produtor rural, estimulando a adoção de práticas de uso sustentável dos solos. A meta é a recuperação de 80 mil hectares até 2020 por meio de ações de restauração e conservação da vegetação nativa, desmatamento evitado e arranjos florestais de uso sustentáveis (ESPÍRITO SANTO, 2019b).

O objetivo do projeto é realizar a avaliação dos impactos ambientais e socioeconômicos ocorridos em decorrência da implantação do Programa Reflorestar. Em particular, a pesquisa busca avaliar os impactos da política de pagamentos de serviços ambientais (PSA) no comportamento do produtor rural, no que se refere à adoção de práticas amigáveis do uso do solo, na manutenção das áreas de regeneração natural e na variação da cobertura florestal; avaliar a qualidade e disponibilidade hídrica nas áreas atendidas pelo programa; e avaliar os motivos de desistência de proprietários em participar do programa (ESPÍRITO SANTO, 2019b).

Os **dados levantados** na aplicação de questionário, realizada entre os meses de julho a novembro de 2018, estão sendo compilados e tratados. Segundo o Relatório, até o momento foi identificado nos dados o perfil do produtor atendido pelo programa. Em síntese, 80,7% (oitenta vírgula sete por cento) são homens, com idade média de 55 (cinquenta e cinco) anos, com tempo médio de experiência na agricultura superior a 40 (quarenta) anos, residindo na localidade por mais de 30 anos, sendo que desses 46% (quarenta e seis por cento) são sem instrução, 40% (quarenta por cento) com rendimento médio de 1 a 3 salários mínimos, e 82% (oitenta e dois por cento) realiza na propriedade plantio convencional (ESPÍRITO SANTO, 2019b).

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



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

### 5.3.3.5 Segurança, justiça e defesa social

#### *POLÍTICAS DE REINTEGRAÇÃO DO PRESO E EGRESSO*

As Políticas de Reintegração do Preso e Egresso, gerida pela Secretaria de Estado da Justiça (Sejus), englobam as ações com foco na reintegração por meio da educação formal, qualificação profissional e inserção no trabalho. O objetivo central é assistir os presos e egressos do Sistema Prisional Capixaba com o intuito de viabilizar a execução penal como instrumento de aprendizado e transformação, prepará-los para o retorno ao convívio social, bem como prevenir a reincidência criminal (ESPÍRITO SANTO, 2019b).

A "Política de Educação Formal e Profissionalizante", iniciada em 2005, com o "Programa Portas Abertas para Educação", tem como escopo ofertar educação formal em Unidades Prisionais. Em 2008, o "Programa de Educação Profissional" iniciou a oferta de ensino profissionalizante para os internos. A Sejus também executa a "Política de Inserção do Preso no Trabalho" desde 2006 (ESPÍRITO SANTO, 2019b).

Os **resultados**<sup>190</sup> apontam que (ESPÍRITO SANTO, 2019a):

- O início da oferta de ensino formal, em 2005, contou com apenas 80 vagas. Mas em 2018 (3.621 vagas), o total de matriculados foi 44 vezes superior ao registrado em 2005;
- O número de concluintes também cresceu entre 2012 e 2017. Em 2012, o total de concluintes foi 817, sendo que em 2017 alcançou 1.211, cerca de 48,2% maior;
- Uma consequência da oferta de ensino formal são as inscrições no Exame Nacional do Ensino Médio (Enem). De 36 inscrições em 2009 passou para 1.997, em 2017;

<sup>190</sup> Disponível em: <<http://www.ijsn.es.gov.br/artigos/5267-sumario-executivo-politica-de-reintegracao-do-preso-e-egresso>>.



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

- No ensino profissionalizante houve aumento de matrículas entre os anos 2008-2017. Porém, o número de vagas ofertadas em 2017 foi 75,7% menor que em 2016;
- Desde o início da oferta de trabalho aos presos, o número de trabalhadores apresenta crescimento. Em 2005 foram contratados 639 e em 2018 chegou a 3.324, dos quais 2.031 (61,1%) eram remunerados; e
- Entre os meses de julho de 2017 e junho de 2018, foram abertos 1.866 novos PIAEs (Plano Individualizado de Acompanhamento ao Egresso), um para cada novo egresso, período em que foram realizados mais de 4.805 atendimentos no Escritório Social. O PIAE é o principal instrumento que possibilita o cadastramento e gestão dos serviços prestados pelo Escritório Social.

O resultado também aponta **recomendações** para ampliação e aprimoramento das ações em desenvolvimento com foco na reintegração de presos e egressos (ESPÍRITO SANTO, 2019a):

- Desenvolvimento de sistema de informação capaz de integrar as informações das gerências da Sejus, especialmente da GET e da GRSC, no que tange os dados relativos ao ensino formal, qualificação profissional e trabalho dos presos e egressos;
- Integração dos dados entre a Sejus e demais órgãos públicos com interface à execução penal;
- Aprimoramento do diálogo entre Sejus e Sedu para intercâmbio de informações e alinhamento das políticas públicas da educação formal;
- Ampliação do quantitativo de profissionais da Sejus: Técnicos administrativos, inspetores penitenciários, psicólogos e assistentes sociais (psicossocial);
- Realização de seminários, palestras e discussões para todos os profissionais envolvidos na assistência educacional e nas atividades de inserção do preso no trabalho;
- Mapeamento e monitoramento dos recursos orçamentários reservados e utilizados especialmente para as atividades da GET e da GRSC;



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

- Destinação de recursos próprios (Sejus) para a oferta de cursos de qualificação profissional;
- Divulgação das políticas de reintegração para a sociedade em geral, por meio de portais de transparência e campanhas publicitárias;
- Implementação de ações para fomento e adesão dos órgãos públicos estaduais ao cumprimento do Decreto 4.251-R/2018 e, assim, inserir presos e egressos em 6% das vagas de trabalho originadas em contratos de obras e serviços;
- Ampliação e regulamentação dos projetos internos "Manutenção da Vida" e "Costurando o Futuro", bem como o desenvolvimento de novos programas para inserção de presos e egressos no trabalho;
- Implementação de uma avaliação de impacto das políticas e programas de reintegração para presos e egressos;
- Regulamentação do funcionamento do Escritório Social por meio de portaria, decreto, etc.; e
- Formalização das parcerias da Sejus com os demais órgãos envolvidos nas atividades de apoio ao egresso pelo Escritório Social.

### 5.3.3.6 Saúde

#### *REDE CUIDAR*

O programa Rede Cuidar consiste em um novo modelo de cuidado à saúde, integrando a Atenção Primária à Saúde (APS), Atenção Ambulatorial Especializada (AAE) e Atenção Hospitalar em uma base regional para tornar o atendimento especializado mais próximo do cidadão, bem como prevenir ou diminuir o risco de incidência de doenças crônicas. Este modelo de atendimento é organizado em conjunto com as prefeituras das quatro regiões de saúde do Estado (Norte, Central, Metropolitana e Sul) e é formado por profissionais atuantes na APS e AAE. A Rede Cuidar tem como população potencial todos aqueles que são atendidos pelo SUS (ESPÍRITO SANTO, 2019b).



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

O resultado final esperado é a solução do desenho de monitoramento, com o escopo de visualizar se o objetivo do programa está sendo alcançado (melhora da saúde da população). Os indicadores disponíveis sobre as condições de saúde deverão ser apresentados em pirâmides, cujos níveis são os de risco de morbidade da população. As classificações de risco são ordenadas de cima para baixo, sendo o topo da pirâmide o mais alto (mortalidade) e a base o mais baixo (melhor condição de saúde) (ESPÍRITO SANTO, 2019b).

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

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

#### 5.3.4 Papel dos Tribunais de Contas

A temática das políticas públicas tem ocupado as agendas institucionais. No âmbito do Poder Judiciário, a judicialização de políticas públicas se encontra cada vez mais presente. No âmbito do Poder Executivo, a política de governança inclui a adoção de guias para a avaliação *ex ante* e *ex post* dos programas do executivo federal. Da mesma forma o Poder Legislativo tem discutido a aprovação da necessidade de avaliação de impacto legislativo. Observa-se, assim, uma atenção dos três poderes de Estado direcionada para a avaliação sistêmica do impacto de suas atribuições no âmbito das políticas públicas. Por outro lado, há um vácuo no tratamento da matéria no âmbito dos órgãos responsáveis pelo controle das contas públicas (IOCKEN, 2019). Segundo Iocken (2019, p. 265):



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

[...] controle das contas públicas não é mais um *check list* de números. Não basta verificar se aplicou os patamares constitucionais na saúde, educação, por exemplo. O controle do século XXI é um controle sistêmico do orçamento – o que já foi previsto pelo art. 70 da Constituição de 1988. No entanto, apesar do texto constitucional, o que se identifica, no âmbito dos Tribunais de Contas, são disfuncionalidades no que se refere ao exame das políticas públicas.

A questão que locken (2019) coloca é a de inserir a jurisdição de contas, que, constitucionalmente, é o local apropriado para o exame do orçamento, na rede institucional de avaliação e controle das políticas públicas. Segundo locken (2018, p. 216):

O desafio é justamente o de tentar utilizar a jurisdição de contas para *melhor servir* a sociedade. Uma missão aparentemente óbvia, mas que se encontra sombreada pela prática burocrática de um modelo de controle voltado para o século XIX, direcionado apenas para os números e com excessos de formalismos. Como alcançar resultados de impacto através desses números? O que de fato eles significam? Quais são as políticas públicas? Quem são os atores responsáveis? Como o controle pode contribuir para os resultados das ações públicas?

Como pensar o controle sem levar em consideração a perspectiva integrada do planejamento orçamentário? O controle do orçamento público não pode ser reduzido à análise de dotações orçamentárias relativas a despesas e receitas. A atuação do controle dos Tribunais de Contas deve avançar para garantir o bom uso do dinheiro público e, para tanto, é imprescindível que o controle das políticas públicas seja realizado não a partir de ações isoladas, mas a partir de uma visão sistêmica do orçamento e dos programas governamentais, utilizando-se indicadores para aferir a ação<sup>191</sup> (LOCKEN, 2019). locken (2019, p. 272) ressalta a importância dos indicadores no monitoramento das políticas públicas:

[...] Não se pode desconsiderar o fato de que decisões judiciais que deferem tutelas específicas como as de fornecimento de medicamentos ou mesmo de concessão de vagas em creches e escolas simplificam as políticas públicas e, por isso, acabam incorrendo em erros de avaliação dos impactos, justamente, por desconsiderar a complexidade inerente ao planejamento da ação pública.

<sup>191</sup> A título de curiosidade, a Campanha da Fraternidade da CNBB (Conferência Nacional dos Bispos do Brasil) para 2019 tem o tema: “Fraternidade e Políticas Públicas”. Disponível em: <<https://www.edicoescnbb.com.br/campanha-da-fraternidade-2019>>.



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

A participação do órgão constitucionalmente competente para o exame das contas públicas, o Tribunal de Contas, torna-se fundamental para afastar o duplo equívoco na disputa política da tomada de decisão: a primeira falsa percepção é de que ações isoladas e descoordenadas poderiam solucionar os problemas sociais; e a segunda falsa percepção é de que essas ações em seu conjunto não iriam comprometer o planejamento orçamentário.

Assim, deve-se consolidar o entendimento de que a tomada de decisão não pode decorrer da intuição, de visões simplistas, dissociadas de evidência e de estudos de avaliação de impacto sistêmico. Ao contrário, o monitoramento através de indicadores, com metas e objetivos de longo prazo são elementos centrais para conferir integridade e coerência à ação pública.

Os Tribunais de Contas brasileiros já estão incumbidos constitucionalmente da avaliação dos programas governamentais. Hoje, a jurisdição de contas realiza a avaliação das políticas públicas, na maioria das vezes, através dos processos específicos de *auditorias operacionais*<sup>192</sup>, processos nos quais se busca aferir, sobretudo, a eficiência da atuação estatal (IOCKEN, 2019).

Também pode ser constatado que os resultados de algumas avaliações das políticas públicas começam a ser contemplados *nas prestações de contas públicas*<sup>193</sup>,

---

<sup>192</sup> Considerando as dimensões subjetivas e objetivas do controle externo, os Tribunais de Contas exercem a atividade fiscalizatória, apoiando-se nos instrumentos de controle (e.g. inspeções, auditorias, determinações), nos critérios de julgamento (legalidade, economicidade e legitimidade) e nas formas de fiscalização (fiscalização orçamentária, financeira, contábil, operacional, patrimonial). Dentre essas modalidades fiscalizatórias, a fiscalização operacional é aquela que mais se adequa aos novos contornos da atividade performativa do Estado, na medida em que viabiliza o controle material de resultados na implementação das políticas públicas e na consequente materialização dos direitos fundamentais e sociais, sem interferir, de maneira drástica, na dinâmica de funcionamento dos três Poderes. Além disso, a auditoria operacional permite uma compreensão panorâmica e sistêmica das políticas públicas, demonstrando a potencialidade institucional dos Tribunais de Contas para promover a “macrojustiça” e para fortalecer o compromisso democrático dos agentes políticos com a implementação dos direitos fundamentais e sociais, tendo em vista a evolução do controle externo a partir das auditorias operacionais (BALDO, 2018). As quatro dimensões da auditoria operacional (economicidade, eficiência, eficácia e efetividade) buscam medir se os objetivos de política são alcançados de acordo com os meios planejados, e se tais meios foram os de menor custo entre os existentes, bem como se alcançaram tais objetivos no menor tempo possível (LIMA; DINIZ, 2018).

<sup>193</sup> Por exemplo: Relatório das Contas do Presidente de 2017 (Processo 012.535/2018-4), Relatórios das Contas dos Governadores de 2017 do Estado de Mato Grosso (Processo 8.171-0/2018) e de Santa Catarina (Processo 18/00200720).



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

processo no qual é promovida a avaliação do exercício financeiro das contas do governo<sup>194</sup>.

locken (2019) aponta a necessidade de uma diretriz normativa inserida na lei processual nacional dos Tribunais de Contas que leve em consideração a previsão de um rito próprio para o controle das políticas públicas: um rito especial, no âmbito da *jurisdição de contas*, com a natureza de *Prestação de Contas das Políticas Públicas*, com princípios próprios, além de adotar institutos específicos do *devido processo legal*.

Uma iniciativa do Tribunal de Contas da União (TCU), inaugurada em 2017, refere-se à construção de produto consolidador, denominado Relatório de Políticas e Programas de Governo (RePP), que pudesse atender não só ao disposto na Lei de Diretrizes Orçamentárias, mas também alcançar a visão do próprio TCU de acompanhar de forma sistêmica os resultados das políticas e programas públicos. Com esse propósito, o RePP busca analisar e acompanhar os problemas estruturantes nos pilares da atuação estatal que impactam de forma sistêmica os resultados das políticas públicas e apresentar isoladamente e de forma agregada, os principais problemas encontrados nas fiscalizações realizadas pelo TCU que afetam o alcance de resultados de políticas, programas e ações governamentais (GOMES, 2018).

O RePP 2017, objeto do Acórdão 2.127/2017-TCU-Plenário, abrangeu 7 políticas públicas, consolidou mais de 30 acórdãos do TCU que endereçavam questões relativas ao funcionamento do Centro do Governo e explicitou problemas crônicos na governança e gestão de políticas públicas.

Apesar desses avanços, o RePP 2018, objeto do Acórdão 2.608/2018 - Plenário, além do monitoramento supracitado, consolidou a fiscalização de 18 políticas/programas públicos e constatou que o nível de maturidade da governança em políticas e

---

<sup>194</sup> Nos processos de prestação de contas do chefe do Poder Executivo, nos termos do art. 71, I, da CRFB, não há o julgamento pelo Tribunal de Contas, mas a emissão de parecer prévio. Sobre a diferença entre contas de governo e contas de gestão, conferir a introdução deste Relatório.



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

programas públicos no Brasil permanece baixo: 12% das políticas avaliadas em 2018 não estão institucionalizadas de forma adequada; em 31% delas há sérias deficiências nos planos; e 50% apresentaram lacunas significativas nos objetivos e no sistema de monitoramento e avaliação. A análise integrada das ações de controle realizadas mostrou que o país precisa necessariamente dar continuidade às medidas adotadas pelo Centro de Governo, mas agora alcançando os ministérios e políticas setoriais, para superar os déficits institucionais de governança e de gestão pública existentes, tais como, institucionalização de planejamento nacional integrado com visão de longo prazo, maior coerência e coordenação interfederativa, gestão de riscos, decisões baseadas em evidências, além da construção de um orçamento de médio prazo orientado por resultados e com maior previsibilidade (GOMES, 2018).

Gomes (2017, p. 20) destaca os resultados do RePP 2018:

O trabalho demonstrou, por meio da consolidação de evidências, que as deficiências de gestão e governança de políticas públicas não ocorrem pontualmente, mas sim de forma sistêmica, recorrente e em todas as etapas do ciclo de políticas. Depreende-se dos estudos que a baixa capacidade de entrega do Estado brasileiro não decorre somente de imprevistos e de fatores externos e incontroláveis, mas sim da ausência de fatores institucionais e de aplicação de boas práticas essenciais para a criação de valor público. Observou-se que a existência de lacuna legislativa que defina e exija o atendimento a pré-requisitos mínimos para criação, reformulação e aperfeiçoamento de políticas públicas contribui para a realização de um processo com alta subjetividade e, conseqüentemente, com alta probabilidade de não alcançar dos resultados almejados, ou de fazê-lo de forma muito mais onerosa que o necessário. **Com essas constatações, é forçoso concluir ser essencial a reformulação do modelo atual de criação, condução e de expansão de políticas públicas, bem como a reformulação do modus operandi do modelo de alocação dos recursos públicos no País.**

Outra iniciativa do TCU foi a assinatura de um acordo de cooperação<sup>195</sup> com a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), assinado no final de 2017, e tem como objetivo aperfeiçoar os processos de trabalho, os produtos e o impacto da atuação do TCU, dos Tribunais de Contas dos Estados (TCE) e de outras partes relacionadas a políticas e programas públicos conduzidos de forma

<sup>195</sup> Disponível em: <[http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic5\\_br\\_infocomple\\_ane30\\_p45.pdf](http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic5_br_infocomple_ane30_p45.pdf)>.



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

compartilhada por diversos entes<sup>196</sup>. Em 2018, o TCU firmou acordo de cooperação técnica<sup>197</sup> com o Instituto Rui Barbosa (IRB) e a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon) estendendo os trabalhos da OCDE aos partícipes.

Toda reflexão desta seção reforça a importância de que o tema “políticas públicas” seja inserido na agenda da jurisdição de contas a cargo das Cortes de Contas, de forma a oferecer respostas concretas à sociedade e contribuir para o desenvolvimento sustentável.

No âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCEES), a temática “políticas públicas” foi recentemente institucionalizada com a criação do Núcleo de Controle Externo de Avaliação de Políticas Públicas (NPP), com as competências delineadas nas alíneas “a” e “b” do inciso I do § 3º do artigo 47-A do Regimento Interno do TCEES, *in verbis*:

Art. 47-A ...

[...]

§ 3º. ...

I - Núcleo de Controle Externo de Avaliação de Políticas Públicas – NPP, ao qual compete:

a) elaborar diretrizes, ações e indicadores de fiscalização; criar, avaliar, acompanhar e mensurar indicadores de desempenho das políticas públicas decorrentes dos programas de governo dos jurisdicionados;

b) elaborar relatórios gerenciais e subsidiar o Tribunal com informações qualificadas sobre a governança das políticas públicas dos jurisdicionados; (TCEES, 2017, p. 3)

Outra iniciativa mais recente foi a instituição de Comissão Técnica para realização de estudos e de proposta de metodologia para a avaliação e monitoramento de políticas públicas da administração pública estadual e municipal no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCEES, 2019).

<sup>196</sup> Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/ocde-e-tcu-trabalham-em-estudo-sobre-politicas-publicas-descentralizadas.htm>>.

<sup>197</sup> Disponível em: <<file:///C:/Users/t202570/Downloads/Acordo%20de%20Cooperacao%20TCU-IRB-Atricon.pdf>>.



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

Com essas ações, o TCEES dá importante passo em direção à inserção da temática “políticas públicas” nas suas atividades de controle, o que favorecerá, entre outros, o enriquecimento do conteúdo de análise da Prestação de Contas do Governador. Não há como exercer o controle orçamentário e financeiro das contas do governador sem levar em conta uma visão integrada das políticas públicas.

### 5.3.5 Referências

BALDO, R. A. A contribuição das auditorias operacionais para o controle externo das políticas públicas. **Revive - Revista de Ciências do Estado**, Belo Horizonte, v.3, n.1, p. 53-90, jan./jul. 2018. Disponível em: <<https://periodicos.ufmg.br/index.php/revive/issue/view/Dossi%C3%AA%20Democracia%20e%20%28Des%29Governo%20II>>. Acesso em: 1 mar. 2019.

BANCO MUNDIAL. **Um ajuste justo**: Análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil. Brasília: Banco Mundial, vol. 1, nov. 2017. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/en/884871511196609355/pdf/121480-REVISED-PORTUGUESE-Brazil-Public-Expenditure-Review-Overview-Portuguese-Final-revised.pdf>>. Acesso em: 4 mar. 2019.

BRESOLIN, A. B.; COSTA, C. C. de M.; CAPOBIANGO, R. P. Avaliação de políticas públicas: o caso da política de pagamento por bônus na educação na cidade de Nova York e o cenário brasileiro. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 23, n. 74, jan./abr. 2018, p. 26-46. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/66777/71539>> Acesso em: 1 mar 2019.

CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA et al. Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante. Brasília: **IPEA**, v. 1, 2018a. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/180319\\_avaliacao\\_d\\_e\\_politicas\\_publicas.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/180319_avaliacao_d_e_politicas_publicas.pdf)>. Acesso em: 4 mar. 2019.

\_\_\_\_\_. Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex post. Brasília: **IPEA**, v. 2, 2018b. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/181218\\_avaliacao\\_de\\_politicas\\_publicas\\_vol2\\_guia\\_expost.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/181218_avaliacao_de_politicas_publicas_vol2_guia_expost.pdf)>. Acesso em: 4 mar. 2019.



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

ESPÍRITO SANTO. Lei nº 10.744, de 5 de outubro de 2017. Institui o Sistema de Monitoramento e de Avaliação de Políticas Públicas do Espírito Santo. **Diário Oficial [do] Estado do Espírito Santo**, Poder Executivo, Vitória, 6 out. 2017. Disponível em: <<http://www3.al.es.gov.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/LEI107442017.html>>. Acesso em 4 mar. 2019.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 4202-R, de 9 de janeiro de 2018. Dispõe sobre o Plano Estadual de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas do Espírito Santo. **Diário Oficial [do] Estado do Espírito Santo**, Poder Executivo, Vitória, 10 jan. 2018. Disponível em: <<http://www.conslegis.es.gov.br/HandlersConsulta/DownloadArquivo.ashx?idDoc=35623&tipoDoc=0>>. Acesso em 4 mar. 2019.

ESPÍRITO SANTO. Políticas de reintegração do preso e egresso. **Instituto Jones dos Santos Neves**, Vitória, fev. 2019a. Disponível em: <<http://www.ijsn.es.gov.br/artigos/5267-sumario-executivo-politica-de-reintegracao-do-preso-e-egresso>>.

\_\_\_\_\_. Relatório anual de monitoramento e avaliação. **Instituto Jones dos Santos Neves**, Vitória, abr. 2019b. Disponível em: <<http://www.ijsn.es.gov.br/cma/relatorio-anual-de-monitoramento-e-avaliacao>>.

GOMES, M. B. Sustentabilidade do modelo de entrega da política pública em momentos de crise. In: FÓRUM NACIONAL DE CONTROLE, out. 2017, Brasília. **Palestra ...** Brasília: Instituto Serzedello Corrêa, 2017.

\_\_\_\_\_. O controle externo de políticas públicas: resultados para o cidadão e desenvolvimento sustentável e inclusivo para o país. In: **Revista do Tribunal de Contas da União**. Brasília: TCU, ano 50, jan./abr. 2018.

IJSN - INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES. Sistema de monitoramento e avaliação de políticas públicas do Estado do Espírito Santo (SiMAPP). Vitória: **IJSN**, 2018. (Nota Técnica 56). Disponível em: <<http://www.ijsn.es.gov.br/component/attachments/download/6376>>. Acesso em: 4 mar. 2019.

IOCKEN, S. N. O futuro dos Tribunais de Contas no controle das políticas públicas. **Revista Interesse Público** (revista bimestral de direito público), Belo Horizonte, v.20, n.110, p. 215-233, 2018.



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

\_\_\_\_\_. Avaliação das políticas públicas: necessidade de uma diretriz normativa no âmbito dos Tribunais de Contas. In: LIMA, L. H.; SARQUIS, A. M. F. (Coord.). **Processos de Controle Externo** - estudos de ministros e conselheiros substitutos dos Tribunais de Contas. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 263-286.

LIMA, E. C. P.; DINIZ, G. M. Avaliação de políticas públicas pelos Tribunais de Contas: fundamentos, práticas e a experiência nacional e internacional. In: SACHSIDA, A. (Org.). **Políticas públicas**: avaliando mais de meio trilhão de reais em gastos públicos. Brasília: IPEA, 2018, 595 p. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/181009\\_politicas\\_publicas\\_no\\_brasil.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/181009_politicas_publicas_no_brasil.pdf)>. Acesso em: 4 mar. 2019.

TCEES – TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. Emenda Regimental nº 8, de 14 de novembro de 2017. Com vigência a partir de 1 de janeiro de 2018, modifica artigos, incisos, alíneas e parágrafos da Resolução TC nº 261, de 4 de junho de 2013, que aprova o Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo. **DOEL-TCEES**, Vitória, ed. 1011, p. 1-4, 17 nov. 2017. Disponível em: <<https://diario.tce.es.gov.br/>>. Acesso em: 5 mar. 2019.

\_\_\_\_\_. Portaria Normativa nº 12, de 13 de fevereiro de 2019. Institui Comissão Técnica para realização de estudos e de proposta de metodologia para a avaliação e monitoramento de políticas públicas da administração pública estadual e municipal no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo e dá outras providências. **Diário Oficial de Contas**, Vitória, ed. 1310, p. 2-3, 13 fev. 2019. Disponível em: <<https://diario.tce.es.gov.br/>>. Acesso em: 5 mar. 2019.

**6**

# **MONITORAMENTO DAS DELIBERAÇÕES ANTERIORES**



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

## 6 MONITORAMENTO DAS DELIBERAÇÕES ANTERIORES

Esta seção apresenta o resultado do monitoramento das deliberações do Parecer Prévio TC 121/2018 – Plenário (Processo TC 6540/2017), relativo ao recurso interposto pelo Governo do Estado nas contas do exercício de 2016, bem como das deliberações do Parecer Prévio TC 52/2018 – Plenário (Processo TC 4021/2018), relativo às contas do exercício de 2017. Tomou como base as seguintes análises:

- Relatório de Monitoramento 4/2019, constante nos autos do TC 1304/2019, elaborado pela SecexPrevidência, que analisou as deliberações relativas à gestão previdenciária;
- Relatório de Acompanhamento 3/2019, seção 6, constante nos autos do TC 7282/2018, elaborado pelo NMG, que analisou as deliberações relativas à gestão fiscal e orçamentária.
- Relatório de Auditoria Financeira 37/2019, seção 4, constante nos autos do TC 6226/2018, elaborado pelo NMG, que analisou as deliberações relativas às demonstrações contábeis consolidadas.

O Apêndice 6.A lista as deliberações das contas de 2016 que restaram a ser monitoradas após a apreciação do recurso (Parecer Prévio TC 121/2018 – Plenário, Processo TC 6540/2017). O Apêndice 6.B lista as deliberações do Parecer Prévio TC 52/2018 – Plenário (Contas de 2017 - Processo TC 4021/2018).

Cabe destacar trecho do Parecer Prévio TC 50/2015 – Plenário (Processo TC 6016/2016 – Prestação de Contas do Governador de 2014) sobre os institutos da “determinação” e da “recomendação”:



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

A possibilidade de expedição de determinação aos gestores decorre do permissivo contido no disposto no art. 71, inciso X, da Constituição Estadual<sup>198</sup>, por simetria ao disposto no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal, bem como, do art. 1º, inciso XVI, da Lei Complementar Estadual nº 621/2012, e vincula **obrigação concreta de fazer ou não fazer aos seus destinatários**.

A possibilidade de o Tribunal de Contas determinar e assinar prazo aos órgãos e entidades para a adoção de providências necessárias ao exato cumprimento da lei **pressupõe a existência de situação concreta** que configure irregularidade, assim como deve ser essa passível de regularização.

Convém ressaltar que este é o fundamento jurídico que repele a produção de determinações genéricas, assim como que não autoriza o Tribunal a se imiscuir no processo legislativo de cada ente. Além disso, também afasta o exercício do controle de legalidade ou constitucionalidade in abstracto, que somente poderá ser viabilizado por esta Corte de forma incidental, na apreciação de processos que contemplam casos concretos.

As recomendações expedidas pelo Tribunal de Contas objetivam o aprimoramento do desempenho da gestão dos recursos públicos e a contribuição para as boas práticas administrativas dos órgãos e Entidades Jurisdicionados, nos moldes do art. 206, § 2º, c/c art. 329, § 7º, do Regimento Interno desta Corte de Contas, não vinculando obrigações concretas aos seus destinatários.

Também merece destaque o posicionamento da área técnica no Processo TC 6290/2016 (recurso das contas de 2015), acatado pelo Relator e Plenário, quanto às recomendações do TCEES que não obrigam o jurisdicionado, conforme Parecer Prévio TC 90/2017 – Plenário:

Há que se ratificar que as “Recomendações” constantes do Parecer Prévio não vinculam o gestor, possuindo caráter meramente de orientação, incapazes de alcançar a esfera jurídica do jurisdicionado, a quem cabe avaliar a conveniência e oportunidade de adotá-las.

Nesse contexto, as “Recomendações” não ensejam modificação nos termos propostos, já que não se revelam compulsórias ao destinatário [...]

---

<sup>198</sup> 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:

[...]

X - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se **verificada ilegalidade**; (g.n)



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

## 6.1 ANÁLISE DO MONITORAMENTO

A análise constante no Relatório de Monitoramento 4/2019 (Processo TC 1304/2019) monitorou as seguintes deliberações:

- Do Parecer Prévio TC 66/2017 (contas de 2016) que prevaleceram<sup>199</sup> no Parecer Prévio TC 121/2018 – Plenário (recurso de 2016): 3.1.1, 3.1.2, 3.1.6, 3.1.7, 3.2.1, 3.2.2, 3.3.1, 3.3.2, 4.1.1, 4.2.1, 4.3, 4.4 e 4.7.
- Do Parecer Prévio TC 52/2018 – Plenário (contas de 2017): 1.2.3, 1.2.4, 1.2.5 e 1.3.3.

A análise desenvolvida na seção 6 do Relatório de Acompanhamento 3/2019 (Processo TC 7282/2018) monitorou as seguintes deliberações:

- Do Parecer Prévio TC 66/2017 (contas de 2016) que prevaleceram no Parecer Prévio TC 121/2018 – Plenário (recurso de 2016): 3.4.1 e 4.8.
- Do Parecer Prévio TC 52/2018 – Plenário (contas de 2017): 1.2.1, 1.2.2, 1.3.1, 1.3.2 e 1.7.

A análise desenvolvida na seção 4 do Relatório de Auditoria Financeira 37/2019 (Processo TC 6226/2018) monitorou as seguintes deliberações:

- Do Parecer Prévio TC 66/2017 (contas de 2016) que prevaleceram no Parecer Prévio TC 121/2018 – Plenário (recurso de 2016): 4.5.
- Do Parecer Prévio TC 52/2018 – Plenário (contas de 2017): 1.3.4, 1.3.5, 1.3.6, 1.3.7 e 1.3.8.

---

<sup>199</sup> A determinação 3.1.8 foi afastada por perda de objeto e todas as demais determinações foram transformadas em recomendações.



**Núcleo de Macroavaliação Governamental**  
**Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018**

O Quadro 6.1 a seguir mostra o resultado do monitoramento das deliberações do Parecer Prévio TC 66/2017 (contas de 2016) que prevaleceram no Parecer Prévio TC 121/2018 – Plenário (recurso de 2016), com base nos relatórios acima.

Quadro 6.1 – Resultado do monitoramento das deliberações do Parecer Prévio TC 66/2017 (contas de 2016) que prevaleceram no Parecer Prévio TC 121/2018 – Plenário (recurso de 2016)

<b>Item do Parecer Prévio TC 66/2017 (contas 2016) após o Parecer Prévio TC 121/2018 (recurso de 2016)</b>	<b>Resultado</b>
3.1.1 - recomendação	Não atendido
3.1.2 - recomendação	Não atendido
3.1.6 - recomendação	Não monitorável
3.1.7 - recomendação	Atendido
3.2.1 - recomendação	Não atendido
3.2.2 - recomendação	Não monitorável
3.3.1 - recomendação	Perda de objeto
3.3.2 - recomendação	Perda de objeto
3.4.1 - determinação	Atendido
4.1.1 - recomendação	Não atendido
4.2.1 - recomendação	Não atendido
4.3 - recomendação	Não atendido
4.4 - recomendação	Não atendido
4.5 - recomendação	Não atendido
4.7 - recomendação	Não monitorável
4.8 - recomendação	Atendido

Fontes: Relatório de Monitoramento 4/2019 (TC 1304/2019); Relatório de Acompanhamento 3/2019 (TC 7282/2018); e Relatório de Auditoria Financeira 37/2019 (TC 6226/2018)

A análise da SecexPrevidência, constante no Relatório de Monitoramento 4/2019 (Processo TC 1304/2019), propôs “determinação” quanto ao item 3.1.1 do Parecer Prévio TC 66/2017 (contas de 2016) que prevaleceu no Parecer Prévio TC 121/2018 – Plenário (recurso de 2016), em vista de seu não atendimento. Entretanto, vale lembrar que o item 3.1.1 foi deliberado como “determinação” no Parecer Prévio TC 66/2017, e que, após o recurso interposto, o Parecer Prévio TC 121/2018 – Plenário



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

transformou-o em “recomendação”. Assim, por força do art. 313, inciso V, do Regimento Interno desta Corte<sup>200</sup>, não se deve retroceder em discussão já deliberada pelo Plenário. Dessa forma, o item 3.1.1 será encaminhado como “recomendação”, nos termos propostos pela SecexPrevidência:

**ITEM 3.1.1:**

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

A SecexPrevidência também reiterou a recomendação dos itens 3.2.1, 4.2.1 e 4.3, acatada nos seguintes termos:

**ITEM 3.2.1:**

sugere-se seja RECOMENDADO ao Governo do Estado, por intermédio do IPAJM e da SECONT, que apresente um plano de ação, com vistas à implementação efetiva de normas e procedimentos formais para a quantificação do impacto orçamentário-financeiro e atuarial dos aumentos remuneratórios (art. 40 da Constituição Federal; art. 16, I e II, art. 17, §1º, art. 24, §1º, art. 69 da Lei de Responsabilidade Fiscal; art. 2º, 9º e 10 da Lei Complementar Estadual 312/2004)

**ITEM 4.2.1:**

sugere-se seja RECOMENDADO ao IPAJM que apresente a esta Corte de Contas um plano de ação, com vistas à implementação efetiva de uma gestão atuarial, inclusive com estrutura administrativa própria, de forma a mitigar os riscos de uma gestão previdenciária com base em dados não consolidados, incompletos, inconsistentes e desatualizados, ocasionando uma mensuração e evidência inadequada do equilíbrio financeiro e atuarial, com fundamento no art. 40, *caput*, da Constituição Federal, art. 69 da Lei de Responsabilidade Fiscal, art. 1º, inciso I, da Lei Federal 9.717/98, artigos 57 e 58 da Lei Complementar Estadual 282/2004 e Portaria MF 464/2018.

<sup>200</sup> Art. 313. Os processos que tramitam no Tribunal serão devidamente instruídos pelas unidades competentes, observando-se, entre outros, os seguintes critérios:

[...]

V - indicação de entendimento adotado pelo Plenário ou pelas Câmaras, bem como de súmula de jurisprudência, que tratem da matéria em exame.



**Núcleo de Macroavaliação Governamental**  
**Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018**

**ITEM 4.3:**

sugere-se seja RECOMENDADO ao Governo do Estado, por intermédio da Secretaria de Planejamento e Orçamento e o IPAJM, que o registro orçamentário das aposentadorias concedidas até 16/12/1998 e das pensões decorrentes dessas aposentadorias não seja realizado na fonte de recursos vinculada, mas na fonte Tesouro, em atendimento ao parágrafo único do art. 8 da LRF.

O Quadro 6.2 a seguir mostra o resultado do monitoramento das deliberações do Parecer Prévio TC 52/2018 – Plenário (contas 2017), com base nos relatórios referenciados no início desta seção.

Quadro 6.2 – Resultado do monitoramento das deliberações do Parecer Prévio TC 52/2018 – Plenário (contas 2017)

<b>Item do Parecer Prévio TC 52/2018 – Plenário (contas de 2017)</b>	<b>Resultado</b>
1.2.1 - determinação	Monitorar na LOA 2020
1.2.2 - determinação	Monitorar na LOA 2020
1.2.3 - determinação	Monitorar em 2019
1.2.4 - determinação	Não atendido*
1.2.5 - determinação	Atendido
1.3.1 - recomendação	Atendido
1.3.2 - recomendação	Atendido
1.3.3 - recomendação	Atendido
1.3.4 - recomendação	Atendido parcialmente
1.3.5 - recomendação	Não atendido
1.3.6 - recomendação	Atendido parcialmente
1.3.7 - recomendação	Atendido
1.3.8 - recomendação	Atendido parcialmente
1.7 - recomendação	Atendido

\* Nos autos do TC 1304/2019, foi sugerida a aplicação de sanção aos responsáveis.

Fonte: Relatório de Monitoramento 4/2019 (TC 1304/2019); Relatório de Acompanhamento 3/2019 (TC 7282/2018); e Relatório de Auditoria Financeira 37/2019 (TC 6226/2018)



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

## 6.2 GRAU DO ATENDIMENTO ÀS DELIBERAÇÕES

O monitoramento é uma ação do Tribunal de Contas<sup>201</sup> que conclui o fluxo de fiscalização: Planejar – Executar – Relatar – Deliberar – Monitorar. O monitoramento reforça a eficácia e a efetividade do trabalho do TCEES. Importa ressaltar que as recomendações e determinações têm o mesmo fim: melhoria da Administração Pública, ou apontando as melhores práticas (via recomendação) e/ou apontando a obrigação legal (via determinação).

Inicialmente, cabe estabelecer um parâmetro para referência o grau do atendimento às deliberações. O *Performance Report*<sup>202</sup> do *Office of the Auditor General of Canada* aponta um percentual de 65% de atendimento no seu desempenho e uma faixa entre 60% a 75% para as Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) dos EUA, do Reino Unido e da Suécia, conforme item 2.24 de seu relatório (OFFICE OF THE AUDITOR GENERAL OF CANADA, 2001, p. 14<sup>203</sup>):

2.24 Our performance of 65 percent is in line with our past performance and the performance of audit offices in other jurisdictions. Our provincial colleagues, the General Accounting Office in the United States, the National Audit Office in the United Kingdom, and the Swedish Audit Office—use the implementation rate of recommendations to measure the impact of their work. Their implementation rates fluctuate between 60 percent and 75 percent. The timing of their follow-up activity and the method they use in calculating the implementation rate of their recommendations explain variations in measured implementation rates.<sup>204</sup>

<sup>201</sup> No TCEES, a Resolução TC 278, de 4 de novembro de 2014 (DOEL-TCEES 5/11/2014), disciplina a verificação, por meio de monitoramento, do cumprimento das determinações e recomendações expedidas pelo TCEES e dos resultados delas advindos.

<sup>202</sup> Relatório de desempenho (tradução livre).

<sup>203</sup> Office of the Auditor General of Canada. Performance Report. **Treasury Board of Canada Secretariat**: Canada, march 31, 2001. Disponível em: <<http://publications.gc.ca/collections/Collection/BT31-4-57-2001E.pdf>>.

<sup>204</sup> “2.24 Nosso desempenho de 65% está alinhado ao nosso desempenho passado e ao desempenho dos escritórios de auditoria em outras jurisdições. Nossos colegas provinciais, o General Accounting Office nos Estados Unidos, o National Audit Office no Reino Unido e o Swedish Audit Office, usam a taxa de implementação de recomendações para medir o impacto de seu trabalho. Suas taxas de implementação variam entre 60% e 75%. O momento de sua atividade de acompanhamento e o método que eles usam para calcular a taxa de implementação de suas recomendações explicam as variações nas taxas de implementação medidas” (tradução livre).



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

O Quadro 6.3 a seguir apresenta o grau de atendimento às deliberações do Plenário registradas na análise das contas do governador do exercício de 2016, de 2017 e das presentes contas (exercício de 2018), relativas ao exercício anterior (respectivamente, contas de 2015, de 2016 e de 2017). Para tanto, utilizou-se uma adaptação da classificação do atendimento às deliberações constante do documento “Padrões de Monitoramento” do Tribunal de Contas da União<sup>205</sup>.

Quadro 6.3 – Grau do atendimento às deliberações (recomendações e determinações) - Global

Critério	Contas do governador 2016 <sup>1</sup>			Contas do governador 2017 <sup>2</sup>			Contas do governador 2018 <sup>3</sup>		
	Deliberações das contas 2015			Deliberações do Recurso 2015 e das contas 2016			Deliberações do Recurso 2016 e das contas 2017		
	Nº	%	% ajustado <sup>4</sup>	Nº	%	% ajustado <sup>4</sup>	Nº	%	% ajustado <sup>4</sup>
Atendido	22	46,8%	64,7%	7	35,0%	58,3%	9	33,3%	40,9%
Atendido parcialmente	10	21,3%	29,4%	2	10,0%	16,7%	3	11,1%	13,6%
Não atendido	2	4,3%	5,9%	3	15,0%	25,0%	10	37,0%	45,5%
Em atendimento	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Não aplicável	13	27,7%	-	8	40,0%	-	5	18,5%	-
<b>TOTAL</b>	<b>47</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>20</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>27</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: 1) Processo TC 3139/2017; 2) Processo TC 4021/2018; 3) Processo TC 8298/2019

Nota: 4) A coluna "% ajustado" retira do total as deliberações do critério "não aplicável" (que não são exigidas do jurisdicionado) para eliminar a distorção do grau de atendimento

<sup>205</sup> TCU – Tribunal de Contas da União. Padrões de Monitoramento. (Portaria-Segecex nº 27, de 19 de outubro de 2009 - Disciplina a verificação do cumprimento das determinações e recomendações expedidas pelo Tribunal e dos resultados delas advindos e aprova, em caráter preliminar, o documento Padrões de Monitoramento):

“32.5. conclusão – deve ser informado o grau de atendimento da deliberação, no período verificado, de acordo com as seguintes categorias:

32.5.1. cumprida ou implementada. O termo ‘cumprida’ deve ser utilizado para o caso de determinações, já o termo “implementada” deve ser utilizado para o caso de recomendações;

32.5.2. em cumprimento e no prazo ou em implementação e no prazo – as providências para cumprir ou implementar a deliberação ainda estão em curso ou o cumprimento ou a implementação é medido em unidades de produtos e nem todos os produtos foram concluídos;

32.5.3. em cumprimento com prazo expirado ou em implementação com prazo expirado – as providências para cumprir ou implementar a deliberação ainda estão em curso ou a implementação ou o cumprimento é medido em unidades de produtos e nem todos os produtos foram concluídos;

32.5.4. parcialmente cumprida ou parcialmente implementada – o gestor considerou concluídas as providências referentes ao cumprimento ou à implementação, sem cumpri-la ou implementá-la totalmente;

32.5.5. não cumprida ou não implementada;

32.5.6. não mais aplicável – em razão de mudanças de condição ou de superveniência de fatos que tornem inexecutável o cumprimento ou a implementação da deliberação;”



**Núcleo de Macroavaliação Governamental**  
**Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018**

O Quadro 6.3, acima, mostra que o grau de atendimento às deliberações na análise das contas de 2016 (relativas às contas de 2015), foi de 64,7% para o atendimento total e 29,4% para o atendimento parcial, o que evidencia uma efetividade e eficácia do controle compatível com os padrões internacionais em termos do impacto de seu trabalho.

Na análise das contas de 2017, entretanto, houve uma queda no desempenho, pois a taxa de atendimento total caiu 6,4 p.p (foi para 58,3%) e a taxa de atendimento parcial caiu 43% (foi para 16,7%, queda de 12,7 p.p.), além do considerável aumento de 324% na taxa de não atendimento (aumento de 19,1 p.p.). Na análise das presentes contas (2018), os percentuais apresentaram nova queda do desempenho: a taxa de atendimento total caiu 17,4 p.p (foi para 40,9%) e a taxa de atendimento parcial caiu 19% (foi para 13,6%), além do aumento de 82% na taxa de não atendimento. Considerando o atendimento parcial, em 2017 atingiu-se uma efetividade e eficácia do controle externo de 75% (58,3% + 16,7%), índice dentro dos padrões internacionais. Já em 2018 o percentual atingiu 54,5% (40,9% + 13,6%), abaixo dos padrões internacionais.

O Quadro 6.4 a seguir apresenta as deliberações por assunto e seus atendimentos.



**Núcleo de Macroavaliação Governamental**  
**Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018**

**Quadro 6.4 – Grau do atendimento às deliberações (recomendações e determinações) – Por assunto**

Critério	Contas do governador 2016 <sup>1</sup>			Contas do governador 2017 <sup>2</sup>			Contas do governador 2018 <sup>3</sup>		
	Deliberações das contas 2015			Deliberações do Recurso 2015 e das contas 2016			Deliberações do Recurso 2016 e das contas 2017		
	Nº	%	% ajustado <sup>4</sup>	Nº	%	% ajustado <sup>4</sup>	Nº	%	% ajustado <sup>4</sup>
<i>Previdência</i>									
Atendido	5	35,7%	38,5%	5	50,0%	71,4%	3	18,8%	27,3%
Atendido parcialmente	6	42,9%	46,2%	2	20,0%	28,6%	-	-	-
Não atendido	2	14,3%	15,4%	-	-	-	8	50,0%	72,7%
Em atendimento	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Não aplicável	1	7,1%	-	3	30,0%	-	5	31,3%	-
<b>TOTAL</b>	<b>14</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>10</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>16</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>
<i>Balanço Geral do Estado</i>									
Atendido	13	100,0%	100,0%	1	14,3%	25,0%	1	16,7%	16,7%
Atendido parcialmente	-	-	-	-	-	-	3	50,0%	50,0%
Não atendido	-	-	-	3	42,9%	75,0%	2	33,3%	33,3%
Em atendimento	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Não aplicável	-	-	-	3	42,9%	-	-	-	-
<b>TOTAL</b>	<b>13</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>7</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>6</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>
<i>Gestão Fiscal e Orçamentária</i>									
Atendido	1	100,0%	100,0%	1	100,0%	100,0%	5	100,0%	100,0%
Atendido parcialmente	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Não atendido	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Em atendimento	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Não aplicável	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>TOTAL</b>	<b>1</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>1</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>5</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>
<i>Assuntos diversos<sup>5</sup></i>									
Atendido	3	15,8%	42,9%	-	-	-	-	-	-
Atendido parcialmente	4	21,1%	57,1%	-	-	-	-	-	-
Não atendido	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Em atendimento	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Não aplicável	12	63,2%	-	2	100,0%	-	-	-	-
<b>TOTAL</b>	<b>19</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>2</b>	<b>100,0%</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>

Fonte: 1) Processo TC 3139/2017; 2) Processo TC 4021/2018; 3) Processo TC 8298/2019

Nota 4: A coluna "% ajustado" retira do total as deliberações do critério "não aplicável" (que não são exigidas do jurisdicionado) para eliminar a distorção do grau de atendimento.

Nota 5: Governança (2016) e Controle Interno (2016 e 2017)

Considerando a referência do padrão internacional (faixa de 60% a 75% no atendimento das deliberações), observa-se, no Quadro 6.4 acima, uma aderência às deliberações por parte do Estado oscilante no âmbito previdenciário e no Balanço Geral do Estado. Considerando os critérios "Atendido" e "Atendido parcialmente", no tema "previdência", as contas de 2016, com 84,7%, e 2017, com 100%, demonstram uma efetividade e eficácia do controle externo dentro dos padrões internacionais,



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

porém, as contas de 2018 mostram um desempenho abaixo do padrão (27,3%). No âmbito do Balanço Geral do Estado, observa-se um desempenho de 100% em 2016, queda abaixo do padrão em 2017 (25%) e uma recuperação em 2018 (66,7%). No âmbito da gestão fiscal e orçamentária, o Governo do Estado sempre manteve um alto grau de atendimento às deliberações, atingindo 100% em 2016, 2017 e 2018.

### 6.3 CONCLUSÃO E PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

O grau do atendimento às deliberações mostrou que, considerando os critérios “Atendido” e “Atendido parcialmente” para as deliberações (recomendações e determinações), no monitoramento das contas de 2016 atingiu-se um desempenho de 94,1%, superando os padrões internacionais (faixa de 60% a 75%), caindo para 75% em 2017 e chegando a 54,5% em 2018, denotando uma queda no desempenho global de aderência do Governo do Estado às deliberações. Observando-se o desempenho por assunto, constatou-se, respectivamente nas contas de 2016, 2017 e 2018, que: no âmbito da previdência obteve-se 84,7%, 100% e 27,3%; no âmbito do Balanço Geral do Estado, 100%, 25% e 66,7%; e no âmbito da gestão fiscal e orçamentária, 100% nos três anos.

Diante da análise do monitoramento realizada, conclui-se:

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



**Núcleo de Macroavaliação Governamental**  
**Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018**

- Considerando os termos da Resolução TC 278, de 4 de novembro de 2014, certificar a finalização do monitoramento das deliberações seguintes, constantes do Parecer Prévio TC 52/2018 – Plenário (Contas de 2017), possibilitando a conclusão do monitoramento porque ou foram atendidas, ou foram reiteradas: 1.2.5, 1.3.1, 1.3.2, 1.3.3, 1.3.4, 1.3.5, 1.3.6, 1.3.7, 1.3.8 e 1.7.
- Deixar para um momento posterior o monitoramento das seguintes deliberações constantes do Parecer Prévio TC 52/2018 – Plenário (Contas de 2017): 1.2.1 e 1.2.2 (monitorar na LOA 2020); 1.2.3 (monitorar em 2019).

E, ainda, conforme proposição da SecexPrevidência, que seja novamente **RECOMENDADO** ao Governo do Estado:

- por intermédio do IPAJM e da SEP, com base no § 1º do art. 40 da LC 282/2004 c/c o art. 1º, inciso I, da Lei 9.717/1998, que a partir da elaboração do próximo estudo atuarial do Fundo Financeiro, além da projeção consolidada já realizada pelo IPAJM, realize também a projeção, para os próximos 75 anos, do fluxo das receitas e despesas individualizadas por Poder e órgãos autônomos e que, no Balanço Atuarial do Fundo Financeiro, demonstre o valor da conta de “cobertura de insuficiências financeiras” de benefícios concedidos e a conceder, discriminada por Poder/Órgão, com vistas a dar instrumentos aos Poderes para planejar suas políticas de pessoal sem perder de vista os limites de pessoal exigidos pela LRF.
- por intermédio do IPAJM e da SECONT, que apresente um plano de ação, com vistas à implementação efetiva de normas e procedimentos formais para a quantificação do impacto orçamentário-financeiro e atuarial dos aumentos remuneratórios (art. 40 da Constituição Federal; art. 16, I e II, art. 17, §1º, art. 24, §1º, art. 69 da Lei de Responsabilidade Fiscal; art. 2º, 9º e 10 da Lei Complementar Estadual 312/2004)



**Núcleo de Macroavaliação Governamental**  
**Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018**

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

Por fim, ressalta-se que a sanção proposta pela SecexPrevidência no Relatório de Monitoramento 4/2019 (Processo TC 13042019), relativa ao não atendimento da determinação constante no item 1.2.4 do Parecer Prévio TC 52/2018 – Plenário (contas de 2017), está sendo processada naqueles autos (Processo TC 1304/2019).



**Núcleo de Macroavaliação Governamental**  
**Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018**

**APÊNDICE 6.A - DELIBERAÇÕES DO PARECER PRÉVIO TC 121/2018 – PLENÁRIO (RECURSO DAS CONTAS DE 2016 – PROCESSO TC 6540/2017)**

MONITORAMENTO DAS DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO PARECER PRÉVIO 66/2017 (CONTAS DE 2016) APÓS O RECURSO (Processo TC 6540/2017 - PP 121/2018)					
Nº DE ORDEM	ITEM PP 66/2017 (EX 2016 - TC 3139/2017)	PONTO A MONITORAR	DELIBERAÇÃO NO PP 66/2017 (TC 3139/2017)	ÓRGÃO A MONITORAR	DELIBERAÇÃO NO PP 121/2018 (Recurso - TC 6540/2017)
1	3.1.1	Por intermédio do IPAJM, com base no § 1º do art. 40 da LC 282/2004 c/c o art. 1º, inciso I, da Lei 9.717/1998, que a partir da elaboração do próximo estudo atuarial do Fundo Financeiro, além da projeção consolidada já realizada pelo IPAJM, realize também a projeção, para os próximos 75 anos, do fluxo das receitas e despesas individualizadas por Poder e órgãos autônomos e que, no Balanço Atuarial do Fundo Financeiro, demonstre o valor da conta de "cobertura de insuficiências financeiras" de benefícios concedidos e a conceder, discriminada por Poder/Órgão, com vistas a dar instrumentos aos Poderes para planejar suas políticas de pessoal sem perder de vista os limites de pessoal exigidos pela LRF.	Determinação	Governo do Estado - IPAJM	Transformar em recomendação
2	3.1.2	Por intermédio da Seger e do IPAJM, para que, em conjunto com o atuário, aprimorem o estudo de crescimento real das remunerações no Estado, de forma a demonstrar a validade sobre as escolhas das hipóteses financeiras e atuariais mais adequadas à massa de segurados, e que o estudo seja elaborado numa base temporal apropriada (mínimo de dez anos) para uma boa e adequada avaliação atuarial, com a atualização monetária dos salários ao longo dos anos, e que considere as peculiaridades das carreiras do Estado e o peso de cada uma nos resultados atuariais, além de outras informações necessárias de forma a refletir na mensuração do equilíbrio financeiro e atuarial do IPAJM para o exercício de 2017 e subsequentes (art. 40, caput, da Constituição Federal, art. 69 da Lei de Responsabilidade Fiscal, art. 1º, inciso I, da Lei Federal 9.717/98, artigos 57 e 58 da Lei Complementar Estadual 282/2004 e Portaria MPS 403/2008).	Determinação	Governo do Estado - Seger e IPAJM	Transformar em recomendação
3	3.1.6	Por intermédio do IPAJM, para que, em conjunto com o atuário, aprimorem os estudos que demonstrem a validade sobre as escolhas das hipóteses financeiras e atuariais mais adequadas à massa de segurados para o estudo atuarial de 2017 e seguintes, e que tais estudos sejam elaborados numa base temporal apropriada para uma boa e adequada avaliação atuarial, e que possuam a completude e a complexidade necessárias de forma a refletir na mensuração do equilíbrio financeiro e atuarial do IPAJM, com fundamento no art. 40, caput, da Constituição Federal, art. 69 da Lei de Responsabilidade Fiscal, art. 1º, inciso I, da Lei Federal 9.717/98, artigos 57 e 58 da Lei Complementar Estadual 282/2004, e Portaria MPS 403/2008 - Relatório de Monitoramento 19/2017, Processo TC 1081/2017.	Determinação	Governo do Estado - IPAJM	Transformar em recomendação
4	3.1.7	Por intermédio do IPAJM, para que, em conjunto com o atuário, adotem taxa de juros real compatível com as projeções macroeconômicas brasileiras e as efetivamente alcançadas pela gestão do RPPS na elaboração dos estudos atuariais do exercício de 2017 e seguintes, com vistas a mitigar eventuais distorções na mensuração do equilíbrio financeiro e atuarial do Fundo Previdenciário, com fulcro no art. 40, caput, da Constituição Federal, na art. 69 da Lei de Responsabilidade Fiscal, no art. 1º, inciso I, da Lei Federal 9.717/98, nos artigos 57 e 58 da Lei Complementar Estadual 282/2004 e na Portaria MPS 403/2008 - - Relatório de Monitoramento 19/2017, Processo TC 1081/2017.	Determinação	Governo do Estado - IPAJM	Transformar em recomendação
5	3.1.8	Por intermédio do IPAJM, com fixação de prazo, para que realize nova avaliação atuarial para o exercício de 2014, com a devida correção da data de ingresso dos servidores no serviço público estadual, com base no art. 16 da Portaria MPS 403/2008, com vistas a apurar as projeções compatíveis à massa de segurados do RPPS, bem como a "real" necessidade de alíquotas de contribuições para manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial do sistema previdenciário do Estado à época, em função da utilização indevida relativa às datas de admissão dos servidores, que podem ter causado distorções relevantes nas avaliações desses exercícios e a dificuldade de comparabilidade entre os resultados (art. 40 da Constituição Federal; art. 16 da Portaria MPS 403/2008) - Relatório de Monitoramento 19/2017, Processo TC 1081/2017.	Determinação	Governo do Estado - IPAJM	Afastar (perda de objeto)
6	3.2.1	Por intermédio da Seger, da Secont e do IPAJM, que sejam instituídos, no prazo de 180 dias, normas e procedimentos formais para a quantificação do impacto orçamentário-financeiro e atuarial dos aumentos remuneratórios (art. 40 da Constituição Federal; art. 16, I e II, art. 17, §1º, art. 24, §1º, art. 69 da Lei de Responsabilidade Fiscal; art. 2º, 9º e 10 da Lei Complementar Estadual 312/2004) (sugerido prazo de 90 dias pela Comissão Técnica item 7.2.1.2 do RT 449/2017).	Determinação	Governo do Estado - Seger, Secont e IPAJM	Transformar em recomendação
7	3.2.2	Que somente encaminhe projetos de lei de iniciativa do Poder Executivo à Assembleia Legislativa concedendo qualquer tipo de aumento ou reajuste real nas remunerações das carreiras, bem como criação de cargos, que contenham os estudos de impacto orçamentário, financeiro e atuarial, exceto para aqueles relacionados no art. 24, §1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, nos termos do art. 40 da Constituição Federal; art. 16, I e II, art. 17, §1º, art. 24, §1º, art. 69 da Lei de Responsabilidade Fiscal; art. 2º, 9º e 10 da Lei Complementar Estadual 312/2004, sendo que esse mesmo comando deve ser enviado, mas como recomendação, à Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo, ao Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo, ao Ministério Público do Estado do Espírito Santo, à Defensoria Pública do Estado do Espírito Santo e também ao próprio Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo.	Determinação	Governo do Estado Ales, TJ, MP, DF e TCEES	Transformar em recomendação
8	3.3.1	Que elabore e encaminhe juntamente com a sua próxima prestação de contas e demais estudo de viabilidade orçamentária, financeira e de projeção do cumprimento do limite de gastos com pessoal, e demais obrigações, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal, para que se possa analisar a necessidade de tomada de medidas, a curto e médio prazos, caso esse limite não possa ser mantido dentro dos patamares legais, especialmente nos exercícios em que os valores a serem aportados ao Fundo Financeiro cheguem em seu pico máximo, cuja projeção aponta para os exercícios de 2030 e seguintes (art. 40 da Constituição Federal; art. 1º, I, da Lei de Responsabilidade Fiscal e Portaria MPS 403/2008).	Determinação	Governo do Estado	Transformar em recomendação

Processo TC 8298/2019



**Núcleo de Macroavaliação Governamental**  
**Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018**

(continuação)

MONITORAMENTO DAS DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO PARECER PRÉVIO 66/2017 (CONTAS DE 2016) APÓS O RECURSO (Processo TC 6540/2017 - PP 121/2018)					
Nº DE ORDEM	ITEM PP 66/2017 (EX 2016 - TC 3139/2017)	PONTO A MONITORAR	DELIBERAÇÃO NO PP 66/2017 (TC 3139/2017)	ÓRGÃO A MONITORAR	DELIBERAÇÃO NO PP 121/2018 (Recurso - TC 6540/2017)
9	3.3.2	Por intermédio da Sefaz, responsável pela consolidação das contas do Estado, que proceda ao registro contábil das provisões matemáticas previdenciárias no IPAJM e nos Poderes do Estado, de acordo com a orientação da STN, quando da alteração do PCASP (art. 89 da Lei Federal nº. 4.320/64 e Resolução CFC 1.128/2008).	Determinação	Governo do Estado - Sefaz	Transformar em recomendação
10	3.4.1	Que, a partir da próxima LOA, abstenha-se de incluir dispositivos com autorização para abertura de créditos ilimitados em observância às vedações contidas no art. 167, inciso VII, da Constituição Federal e no art. 5º, § 4º, da LRF	Determinação	Governo do Estado	Manter
11	4.1.1	Por intermédio do IPAJM, que na avaliação atuarial do exercício de 2017, seja realizado um estudo acerca da constituição de fundo previdencial para oscilação de risco do Fundo Financeiro, nos termos do art. 2º, XIII, da Portaria MPS 403/2008.	Recomendação	Governo do Estado - IPAJM	Não conhecer
12	4.2.1	Por intermédio do IPAJM, que apresente a esta Corte de Contas um plano de ação no prazo de 120 dias, com vistas à implementação efetiva de uma gestão atuarial, inclusive com estrutura administrativa própria, de forma a mitigar os riscos de uma gestão previdenciária com base em dados não consolidados, incompletos, inconsistentes e desatualizados, ocasionando uma mensuração e evidência inadequada do equilíbrio financeiro e atuarial, com fundamento no art. 40, caput, da Constituição Federal, art. 69 da Lei de Responsabilidade Fiscal, art. 1º, inciso I, da Lei Federal 9.717/98, artigos 57 e 58 da Lei Complementar Estadual 282/2004 e Portaria MPS nº. 403/2008.	Recomendação	Governo do Estado - IPAJM	Não conhecer
13	4.3	Por intermédio da Secretaria de Economia e Planejamento (SEP) e do IPAJM, que o registro orçamentário das aposentadorias concedidas até 16/12/1998 e das pensões decorrentes dessas aposentadorias não seja realizado na fonte de recursos vinculada no Fundo Financeiro, mas na fonte Tesouro, em atendimento ao art. 40 da Constituição Federal e ao parágrafo único do art. 8 da LRF.	Recomendação	Governo do Estado - SEP e IPAJM	Não conhecer
14	4.4	Por intermédio do IPAJM, que, ao efetuar a transferência de segurados do Fundo Financeiro para o Fundo Previdenciário, regularize as pendências apontadas neste Relatório (Quadro 4.4) quanto à atualização da base cadastral (item 2 do Quadro 4.4), à performance da rentabilidade das aplicações e investimentos (item 4 do Quadro 4.4) e à utilização de taxa de juros condizente com a meta da política de investimentos (item 5 do Quadro 4.4), a fim de dar exequibilidade à LC Estadual 836/2016, sendo que as situações que excepcionalmente foram concedidas sem o cumprimento de todas as exigências sejam regularizadas e comunicadas a esta Corte de Contas, com as devidas justificativas se for o caso, até o final do exercício de 2017 (redação alterada da recomendação emitida pela Comissão Técnica item 7.3.2 do RT 449/2017)	Recomendação	Governo do Estado - IPAJM	Não conhecer
15	4.5	Quanto à falta de consolidação dos demonstrativos contábeis gerados no sistema, que, por intermédio da Secretaria de Estado da Fazenda (Sefaz/ES), proceda ao aprimoramento do Sigefes para que efetue a consolidação dos saldos contábeis nos demonstrativos.	Recomendação	Governo do Estado	Não conhecer
16	4.7	Que o Governo do Estado do Espírito Santo, a Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo, o Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo, o Ministério Público do Estado do Espírito Santo, a Defensoria Pública do Estado do Espírito Santo e o próprio Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo somente façam novas admissões de servidores públicos efetivos, inclusive para substituir aposentados do fundo financeiro, no que for imprescindível para o seu funcionamento e desde que respeitado o limite com gasto de pessoal da LRF, dentre outras exigências; e que façam estudos até o final de 2017, que podem ser de maneira individual ou conjunta, para adoção de medidas de estímulo de receitas, contenção de gastos e melhor eficiência dos serviços públicos, propiciando que o Estado do Espírito Santo esteja mais preparado para enfrentar a crise fiscal que ainda pode perdurar pelos próximos anos	Recomendação	Poderes	Não conhecer
17	4.8	Que o atendimento integral da determinação constante da Decisão TC 01421/2016 - Plenário nos autos do Processo TC 942/2016 (Relatório de Gestão Fiscal do Poder Executivo referente ao 3º quadrimestre de 2015), relativa à transparência na gestão fiscal, seja verificada em 2017 a partir da implantação efetiva dos procedimentos patrimoniais relacionados ao reconhecimento da receita, conforme previsto na Instrução Normativa TC 36 de 23 de fevereiro de 2016	Recomendação	Governo do Estado	Não conhecer



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

APÊNDICE 6.B - DELIBERAÇÕES DO PARECER PRÉVIO TC 52/2018 – PLENÁRIO  
(CONTAS DE 2017 - PROCESSO TC 4021/2018)

MONITORAMENTO DAS DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO PARECER PRÉVIO 52/2018 (Contas de 2017 - Processo TC 4021/2018)					
Nº DE ORDEM	ITEM PP 52/2018 (EX 2017 - TC 4021/2018)	PONTO A MONITORAR	DELIBERAÇÃO NO PP 52/2018 (TC 4021/2018)	ÓRGÃO A MONITORAR	OBSERVAÇÃO
1	1.2.1	Às Secretarias de Estado da Fazenda (Sefaz) e de Economia e Planejamento (SEP), que até o exercício de 2020, proceda ao aprimoramento do controle dos recursos de royalties, parti cipações especiais e Fundo Especial do Petróleo por meio do mecanismo integrador entre a receita e a despesa, código de fonte/desti nação, para permitir a transparência e o acompanhamento tanto na entrada quanto na saída dos recursos (subseção 1.4.5 do Relatório Técnico 00116/2018-8);	Determinação	Sefaz e SEP	-
2	1.2.2	Às Secretarias de Estado da Fazenda (Sefaz) e de Economia e Planejamento (SEP), que até o exercício de 2020, proceda ao aprimoramento da transparência aplicada às participações governamentais, incluindo, além das informações quanto às receitas de royalties, participação especial e Fundo Especial do Petróleo (FEP), também as informações quanto à aplicação desses recursos no Estado do Espírito Santo (subseção 1.4.4 do Relatório Técnico 00116/2018-8);	Determinação	Sefaz e SEP	-
3	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);	Determinação	IPAJM e Sefaz	-
4	1.2.4	Ao IPAJM e à Seger, na próxima avaliação atuarial, adequem as premissas atuariais adotadas pelo Fundo Previdenciário com as políticas de reposição de pessoal, atendendo o disposto nos arts. 5º e 7º, §2º, da Portaria MPS 403/2008, e o Princípio do Equilíbrio Financeiro e Atuarial estampado na CF/88 e na LRF (subseção 5.5.2.3 do Relatório Técnico 00116/2018-8);	Determinação	IPAJM e Seger	-
5	1.2.5	À Seger e à Sefaz, na próxima avaliação atuarial, com fulcro no regime de competência, bem como na Portaria MPS 403/2008, para que as informações enviadas ao atuariário contemplem o total dos benefícios concedidos a título de aposentadorias complementares e pensões especiais (concedidas pelas Leis Estaduais 4.511/01, 4.565/01 e 5.567/08), com o objetivo de que esse passivo seja representado com maior fidelidade nos exercícios seguintes (subseção 7.2 do Relatório Técnico 00116/2018-8);	Determinação	Seger e Sefaz	-
6	1.3.1	Às Secretarias de Estado da Fazenda (Sefaz) e de Economia e Planejamento (SEP), absoluta prudência na geração das despesas públicas que se ancoram nas receitas de petróleo e gás natural, principalmente as despesas obrigatórias de caráter contínuo, consideradas como despesa corrente derivada de lei ou ato administrativo normativo que fixem para o Executivo estadual a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios (item 2.3 deste voto);	Recomendação	Sefaz e SEP	-
7	1.3.2	Às Secretarias de Estado da Fazenda (Sefaz) e de Economia e Planejamento (SEP), absoluta prudência na geração de despesas com pessoal, entendida como o somatório dos gastos do Executivo estadual com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo Executivo estadual às entidades de previdência (item 2.3 deste voto);	Recomendação	Sefaz e SEP	-
8	1.3.3	Ao IPAJM, para que comunique a divergência do déficit atuarial do Fundo Financeiro apontado no Relatório de Avaliação Atuarial e no DRAA, relativo ao exercício de 2016, à Secretaria de Políticas de Previdência Social – SPSS/MP, e que providencie a imediata retificação das informações no CADPREV, a fim de que os resultados lá expostos reflitam a realidade financeira e atuarial do Estado, nos termos do art. 40 da CF e Princípio da Publicidade (subseção 5.6.3 do Relatório Técnico 00116/2018-8);	Recomendação	IPAJM	-
9	1.3.4	À Sefaz, para que realize os procedimentos necessários para o reconhecimento e evidência dos créditos oriundos de Receitas Tributárias (ICMS), em observância ao disposto no item 1 do Anexo Único da IN TC 36/2016 (subseção 6.2, I do Relatório Técnico 00116/2018-8);	Recomendação	Sefaz	-
10	1.3.5	À Sefaz, para que realize os procedimentos necessários para reconhecimento, mensuração e evidência dos créditos oriundos de transferências intergovernamentais, em observância ao disposto no item 3 do Anexo Único da IN TC 36/2016 (subseção 6.2, II do Relatório Técnico 00116/2018-8);	Recomendação	Sefaz	-
11	1.3.6	À Sefaz, para que, no exercício de sua competência de órgão central do Sistema de Contabilidade Estadual, adote procedimentos de controles internos para assegurar que as apropriações por competência de fôneas sejam contabilizadas em observância ao disposto no item 11 do Anexo Único da IN TC 36/2016 (subseção 6.2, III do Relatório Técnico 00116/2018-8);	Recomendação	Sefaz	-
12	1.3.7	À Sefaz, para que, no exercício de sua competência de órgão central do Sistema de Contabilidade Estadual, adote os procedimentos de controles internos contábeis necessários para assegurar o registro dos encargos dos contratos de financiamentos com o BNDES em consistência com os extratos bancários e com o princípio contábil da competência, conforme disposto no item 3.3.1, Parte III, do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (subseção 6.2, V do Relatório Técnico 00116/2018-8);	Recomendação	Sefaz	-
13	1.3.8	À Seger, em conjunto com a Sesa e a Sefaz, para que adotem as medidas necessárias para reconhecer a depreciação dos bens imóveis, conforme disposto no item 7.3 da Parte II do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, e no item 7 do Anexo Único da IN TC 36/2016 (subseção 6.3.1 do Relatório Técnico 00116/2018-8);	Recomendação	Seger, Sesa e Sefaz	Protocolo 18295/2018 - comunicação da Sesa sobre a recomendação (juntado nos autos do TC 4021/2018 - PCA 2017).
14	1.7	Ao Poder Executivo Estadual que divulgue amplamente, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, a prestação de contas relativa ao exercício financeiro em questão e o respectivo parecer prévio, na forma do art. 48 da LRF.	Recomendação	Governo	-

# 7 CONCLUSÃO E PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

## 7 CONCLUSÃO E PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

O presente relatório analisou as contas do governador do exercício de 2018, sob responsabilidade do senhor Paulo Cesar Hartung Gomes, em decorrência da competência do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo de exercer o controle externo das contas do Chefe do Executivo estadual (art. 71, inciso I, e art. 75 da CFRB; art. 71, inciso I, da CE; art. 1º, inciso II, da LC Estadual 621/2012; e art. 1º, inciso II, da Resolução TC 261/2013 - RITCEES). Servirá para subsidiar o voto do Relator, o parecer do Ministério Público de Contas e a apreciação pelo Plenário (arts. 113 a 116 do RITCEES), que será formalizada em parecer prévio a ser encaminhado à Assembleia Legislativa para julgamento (art. 74 da LC Estadual 621/2012).

As contas apresentadas pelo Governador à Assembleia Legislativa foram encaminhadas a este Tribunal em 15/05/2019, cumprindo os requisitos legais e regulamentares relativos à sua formalização (art. 106, *caput*, do RITCEES), conforme Análise Inicial de Conformidade 1/2019 constante nestes autos (evento 49). As contas abrangeram a totalidade do exercício financeiro de 2018 (art. 105, §1º, do RITCEES) e consistem no Balanço Geral do Estado e nos documentos e informações exigidos em ato normativo desta Corte (art. 105, §3º, do RITCEES), notadamente a Instrução Normativa TC 43/2017.

Os trabalhos de análise das presentes contas tiveram como objetivo a verificação da macrogestão do Governo Estadual e observaram as normas regimentais e, adicionalmente, as diretrizes propostas pelo Relator (designado pela Decisão Plenária TC 1, de 30 de janeiro de 2018, publicada no Diário Oficial Eletrônico deste Tribunal em 1 de fevereiro de 2018), Conselheiro Sérgio Manoel Nader Borges, bem como o Plano de Fiscalização (art. 110 do RITCEES).

O Núcleo de Controle Externo de Macroavaliação Governamental (NMG) desta Corte procedeu ao acompanhamento sistemático da execução orçamentária e da gestão fiscal do Estado e demais Poderes, periodicamente, no decorrer do exercício



**Núcleo de Macroavaliação Governamental**  
**Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018**

financeiro de 2018, e realizou auditoria financeira pelo segundo ano consecutivo no Balanço Geral do Estado ao longo de 2018, para subsidiar a elaboração do presente relatório técnico sobre as contas anuais do governador (art. 109 c/c 47-A, § 4º, VII, “a”, do RITCEES). Além dos elementos contidos nas contas prestadas, o Relator solicitou fiscalizações/informações complementares da previdência, que foram providenciadas pela SecexPrevidência (art. 108 c/c 47-A, § 4º, IV, do RITCEES). Também compõe o relatório o levantamento sobre a governança das renúncias fiscais, trabalho iniciado em 2017 e finalizado em 2018 pelo NMG, bem como o resultado da apuração do Índice de Efetividade da Gestão Estadual (IEGE) elaborado pelo Núcleo de Controle Externo de Avaliação de Políticas Públicas (NPP).

A seguir, apresenta-se uma sinopse da análise desenvolvida em cada seção deste relatório. Os Quadros 7.1 a 7.5 evidenciam os principais aspectos analisados em cada seção.

A análise da conjuntura econômica, orçamentária e financeira de 2018 (seção 1) mostrou que o desempenho da economia brasileira no ano ficou aquém das expectativas iniciais, tendo o mercado revisando seguidamente para baixo as previsões para o PIB ao longo do ano. A piora nas expectativas veio na esteira da greve dos caminhoneiros, de incertezas políticas e eleitorais, e da piora do cenário internacional. A economia local apresentou comportamento semelhante à economia nacional, com recuperação mais forte que a média do país. A receita total capixaba voltou a crescer em termos reais pela primeira vez desde 2014, refletindo a recuperação cíclica da economia. O Quadro 7.1 a seguir apresenta os principais dados conjunturais de 2018.

Quadro 7.1 – Resumo dos dados da conjuntura em 2018 (seção 1)

Indicador	Situação	Comentário
<i>Mundo</i>		
PIB	Cresceu 3,7%.	Desaceleração na economia mundial. O Comércio Global cresceu 3,3% e a Produção Industrial Global cresceu 3,1%. Todos os indicadores apresentaram recuo em relação à 2017, quando alcançaram 3,8% (PIB); 4,7% (Comércio Global) e 3,4% (Produção Industrial).



**Núcleo de Macroavaliação Governamental**  
**Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018**

Preço do barril de petróleo ( <i>brent</i> )	Fechou o ano em US\$ 50.	Importante <i>commodity</i> para o Espírito Santo, o petróleo apresentou uma intensa volatilidade, em especial no segundo semestre de 2018, refletindo os efeitos de variações na oferta.
<b>Brasil</b>		
PIB	Cresceu 1,1%.	As expectativas apontavam para um crescimento de 2,7% para 2018. Continuidade da recuperação moderada da economia nacional.
Desemprego	11,6% (final do ano).	Queda na taxa de desemprego em 2018.
Inflação (IPCA)	3,75%.	Resultado melhor que o esperado no início de 2018 (3,96%).
Dívida/PIB	74%.	Entre os 30 países em desenvolvimento mais populosos do mundo, apenas Congo e Egito têm a relação dívida/PIB maior que a do Brasil.
<b>Espírito Santo</b>		
PIB	Cresceu 2,4%.	A economia local apresentou comportamento semelhante à economia nacional, com recuperação mais forte que a média do país.
Receita com Turismo	7,0%.	Destaque: maior crescimento entre os estados.
Indústria	Queda de 0,9%.	Abaixo da média nacional (+1,1%).
Receita com Serviços	Cresceu 1,9%.	Abaixo na média nacional (2,7%).
Comércio varejista ampliado	Cresceu 13,5% no volume de vendas.	Acima da média do país (5,0%).
Exportações	Aumento de 9,6%.	Atingiu US\$ 8,81 bilhões. Principal produto: minério (33% do valor das exportações). Principal destino: Estados Unidos.
Importações	Aumento de 9,3%.	Atingiu US\$ 5,03 bilhões. Principal origem: China.
Corrente de comércio	13,84 bilhões.	41,8% do PIB capixaba.
Saldo comercial	10,2%.	Atingiu US\$ 3,78 bilhões.
Emprego	17.455 vagas criadas. Crescimento de 2,48%.	O volume de empregos com carteira assinada cresceu em todos os principais setores da atividade econômica capixaba.
Petróleo	388 mil boe/dia.	Segundo ano seguido de queda. Após atingir um pico em 2014, em 2018 redução de 23% em relação a 2016.
Política Fiscal	Receita Total: R\$ 16,6 bilhões (cresceu 9,64%). Receita Corrente Líquida: R\$ 13,57 bilhões. Investimentos: R\$ 1.085.496.941.	Receita total voltou a crescer em termos reais pela primeira vez desde 2014, refletindo a recuperação cíclica da economia. ICMS é o principal componente da RCL, com uma parcela de 45,2%. R\$ 750.147.461 investidos com recursos próprios do Estado (69,1% do total).



**Núcleo de Macroavaliação Governamental**  
**Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018**

	Resultado Primário: R\$ 555 milhões. Despesa com pessoal do Ente: 52,26%.	Resultado primário positivo pelo quarto ano seguido. Sem as receitas de petróleo, a despesa com pessoal do Ente ultrapassaria o limite legal, alcançando 60,51%.
Capag	Nota "A".	Único Estado com Nota "A".

Fonte: Seção 1 deste relatório

A atuação do Governo do Estado, no exercício de 2018, quanto aos instrumentos de planejamento e orçamento e à gestão orçamentária e fiscal foi evidenciada na seção 2. Foi comprovada a regularidade na formalidade dos instrumentos de planejamento, LDO e LOA (subseção 2.1). A LOA estimou, inicialmente, a receita para o exercício de 2018 em R\$ 16.870.875.451,00, alterada posteriormente pela abertura de créditos adicionais no montante de R\$ 1.155.694.879,82 (subseção 2.2.1). A receita total realizada em 2018 alcançou R\$ 16.597.777.850,10 (subseção 2.2.1). A abertura de créditos adicionais suplementares observou o limite previsto no artigo 6º, inciso I, da Lei Orçamentária Anual de 2018 (subseção 2.2.2).

A LOA autorizou, inicialmente, despesas no montante de R\$ 16.870.875.451,00. A dotação atualizada alcançou o total de R\$ 19.592.129.656,11, decorrente da abertura de créditos adicionais no valor de R\$ 2.721.254.205,11 (subseção 2.2.2). As despesas empenhadas no exercício de 2018 alcançaram o montante de R\$ 16.114.437.956,40 (subseção 2.2.2.1). Obtiveram o maior percentual de execução as seguintes funções: Saúde com 17,53%, Previdência Social com 17,41%, Segurança Pública com 14,54%, Educação com 13,53%, Encargos Especiais com 7,67% e Judiciária com 6,47% (subseção 2.2.2.1).

A execução orçamentária apresentou superávit no montante de R\$ 483.339.893,70. Ressalta-se que o resultado orçamentário do Fundo Previdenciário do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) foi um superávit de R\$ 553.680.887,43 e que, se fosse abatido do resultado orçamentário consolidado, inverteria o resultado orçamentário do Governo do Estado para um déficit de R\$ 70.340,993,73 (subseção 2.2.3).



**Núcleo de Macroavaliação Governamental**  
**Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018**

Constatou-se que as receitas de operações de crédito não ultrapassaram as despesas de capital no exercício, observando a “Regra de Ouro” (art. 167, inciso III, da CF) (subseção 2.3.1.1).

Constatou-se o cumprimento dos limites constitucionais da educação com o percentual de aplicação de 28,20% (mínimo de 25% da Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE) (vide subseção 2.3.1.2), bem como com o percentual de 66,53% na aplicação na Remuneração dos Profissionais do Magistério (mínimo de 60% do Fundeb) (subseção 2.3.1.2).

Constatou-se um percentual de aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde de 18,53%, cumprindo assim a determinação constitucional e legal (mínimo de 12%) (subseção 2.3.1.3).

Constatou-se a conformidade dos demonstrativos fiscais aos artigos 52 a 55 da LRF, bem como o cumprimento das formalidades, prazos de encaminhamento ao TCEES, assinaturas e disponibilização no Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi) (subseção 2.3.2.1).

As receitas primárias superaram as despesas primárias no exercício de 2018, resultando em superávit primário no valor de R\$ 555.227.899,43 (subseção 2.3.2.3). A variação da Dívida Fiscal Líquida do Estado apurada em 2018 em relação a 2017 resultou em R\$ 508.108.819,16, o que indica aumento do endividamento público (subseção 2.3.2.3). Verificou-se que os Resultados Primário e Nominal não ultrapassaram as metas fiscais previstas na LDO para o exercício de 2018 (artigo 59, *caput*, e inciso I, da LRF) (subseção 2.3.2.3).

A Receita Corrente Líquida em 2018 alcançou o montante de R\$ 13.567.368.617,47 (subseção 2.3.2.4). Para fins de verificação de cumprimento do limite de Despesa com Pessoal, o Estado do Espírito Santo (consolidado) atingiu o montante de R\$ 7.089.346.827,77, obtendo um percentual de 52,26% sobre a RCL ajustada, percentual inferior aos limites legais. Por sua vez, o Poder Executivo atingiu o



**Núcleo de Macroavaliação Governamental**  
**Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018**

montante de R\$ 5.655.321.822,16, equivalente a 41,69% sobre a RCL ajustada, percentual inferior aos limites legais (subseção 2.3.2.5).

Constatou-se que, do ponto de vista estritamente fiscal, o Poder Executivo e o Ente possuem liquidez para arcar com seus compromissos financeiros (subseção 2.3.2.6). Constatou-se que a Dívida Consolidada Líquida representou 18,95% da RCL, dentro do limite geral de comprometimento de 200% definido pela Resolução 40/2001 do Senado

Federal. Também foi respeitada a meta estabelecida no Anexo de Metas Fiscais da LDO, cumprindo o disposto no artigo 59, inciso I, da LRF (subseção 2.3.2.7).

As Operações de Crédito contratadas para fins de apuração do cumprimento do limite legal atingiram 0,45% da RCL, abaixo do limite de 16% (artigo 7º da Resolução 43/2001 do Senado Federal) (subseção 2.3.2.8). As Garantias para Operações de Crédito representaram 0,37% da RCL, dentro do limite de 22% (art. 9º da Resolução 43/2001 do Senado Federal) (subseção 2.3.2.8). A Alienação de Ativos e Aplicação de Recursos observou o art. 44 da Lei de Responsabilidade Fiscal (subseção 2.3.2.9). O Quadro 7.2 apresenta o resumo da gestão orçamentária e fiscal em 2018.



**Núcleo de Macroavaliação Governamental**  
**Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018**

**Quadro 7.2 – Resumo dos dados do planejamento, orçamento e gestão fiscal em 2018 (seção 2)**

BALANÇO ORÇAMENTÁRIO		2018			
<b>RECEITAS</b>					
Previsão Inicial			16.870.875.451,00		
Previsão Atualizada			18.026.570.330,82		
<b>Receitas Realizadas</b>			<b>16.597.777.850,10</b>		
<b>DESPESAS</b>					
Dotação Inicial (sem a reserva do RPPS de R\$ 585.488.000,00)			16.285.387.451,00		
Créditos Adicionais			2.721.254.205,11		
Dotação Atualizada (sem a reserva do RPPS de R\$ 585.488.000,00)			19.006.641.656,11		
<b>Despesas Empenhadas</b>			<b>16.114.437.956,40</b>		
Despesas Liquidadas			15.589.206.749,31		
Despesas Pagas			15.377.355.320,92		
<b>Superávit Orçamentário</b>			<b>483.339.893,70</b>		
<b>RESULTADOS NOMINAL E PRIMÁRIO</b>		<b>META FIXADA NA LDO (a)</b>	<b>REALIZADO EM 2018 (b)</b>	<b>EM RELAÇÃO À META (%) (b/a)</b>	
Receita Primária	14.464.569.000,00	16.051.262.963,03	110,97%		
Despesa Primária	15.296.025.000,00	15.496.035.063,60	101,31%		
<b>RESULTADO PRIMÁRIO</b>	<b>(831.455.000,00)</b>	<b>555.227.899,43</b>	<b>-66,78%</b>		
<b>RESULTADO NOMINAL</b>	<b>861.828.000,00</b>	<b>508.108.819,16</b>	<b>58,96%</b>		
<b>RECEITA CORRENTE LÍQUIDA - RCL</b>				<b>13.567.368.617,47</b>	
<b>LIMITAÇÕES CONSTITUCIONAIS</b>		<b>PARÂMETROS</b>		<b>REALIZADO EM 2018</b>	
Regra de Ouro	Despesa de Capital > Operação de Crédito	R\$ 1.409.756.280,00 > R\$ 61.324.082,54			
Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE	Mínimo de 25%	28,20%			
Recursos FUNDEB na Remuneração do Magistério	Mínimo de 60%	66,53%			
Saúde	Mínimo de 12%	18,53%			
<b>DESPESA COM PESSOAL</b>		<b>% APLICADO EM 2018</b>		<b>LIMITES (%) LRF</b>	
	<b>VALORES</b>	<b>DP/RCL ajustada %</b>	<b>LEGAL</b>	<b>PRUDENCIAL 95% do Limite Legal</b>	<b>ALERTA 90% do Limite Legal</b>
Poder Executivo	5.655.321.822,16	41,69%	49,00%	46,55%	44,10%
Poder Judiciário	729.993.282,10	5,38%	6,00%	5,70%	5,40%
Assembleia Legislativa	160.745.768,71	1,19%	1,70%	1,615%	1,53%
Tribunal de Contas	108.972.404,60	0,80%	1,30%	1,235%	1,17%
Ministério Público	221.204.681,79	1,63%	2,00%	1,90%	1,80%
95% do aporte para a cobertura do déficit financeiro do RPPS (exceto Poder Executivo)	213.108.868,40	-	-	-	-
<b>Ente - Consolidado</b>	<b>7.089.346.827,76</b>	<b>52,26%</b>	<b>60,00%</b>	<b>57,00%</b>	<b>54,00%</b>
<b>DISPONIBILIDADE DE CAIXA E DOS RESTOS A PAGAR</b>		<b>DISPONIBILIDADE DE CAIXA BRUTA</b>	<b>DISPONIBILIDADE DE CAIXA LÍQUIDA (ANTES DA INSCRIÇÃO EM RP NÃO PROCESSADO DO EXERCÍCIO)</b>	<b>RESTOS A PAGAR NÃO LIQUIDADOS DO EXERCÍCIO (RP NÃO PROCESSADO)</b>	<b>DISPONIBILIDADE DE CAIXA LÍQUIDA (APÓS INSCRIÇÃO EM RP NÃO PROCESSADO DO EXERCÍCIO)</b>
Ente Federativo - Recursos Vinculados e não Vinculados		7.291.936.756,37	6.620.009.578,09	525.231.207,09	6.094.778.371,00
Poder Executivo - Recursos Vinculados e não Vinculados		6.666.923.001,88	6.249.550.758,80	488.654.501,57	5.760.896.257,23
<b>DÍVIDA</b>		<b>VALORES</b>	<b>% DÍVIDA/RCL</b>	<b>LIMITES LRF/RESOLUÇÃO DO SENADO FEDERAL nº 43/2001</b>	
Dívida Consolidada Líquida		2.571.462.430,89	18,95%	200% da RCL	
Operações de Crédito		61.324.082,54	0,45%	16% da RCL	
Garantias e Contragarantias		50.722.090,10	0,37%	22% até 32% da RCL	
Antecipação de Receitas Orçamentárias - ARO		Não houve		7% da RCL	
<b>DESPESAS DE CARÁTER CONTINUADO DERIVADAS DE PPP</b>		<b>VALOR</b>	<b>TOTAL DESPESAS / RCL</b>	<b>LIMITE LEI 11.079/2004</b>	
Despesas do Ente		16.989.642,72	0,13%	5% da RCL	

Fonte: Seção 2 deste relatório



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

A análise da gestão previdenciária estadual (seção 3) apontou que os aportes para a cobertura das insuficiências financeiras em 2018 totalizaram R\$ 2,15 bilhões, representando 15,85% da Receita Corrente Líquida do Estado (subseção 3.2.3). Os aportes referentes ao Fundo Financeiro em 2018 mostram que: 89,58% pertencem ao Poder Executivo, 6,34%, ao Tribunal de Justiça, 1,82%, ao Ministério Público, 1,11%, à Assembleia Legislativa e 1,15%, ao Tribunal de Contas (subseção 3.2.3).

A análise do aporte *per capita*<sup>206</sup> em 2018 mostrou que o Poder Executivo apresenta a menor relação (7,77%), apesar de possuir o maior volume de aporte do Fundo Financeiro (89,58%) e ainda a maior quantidade de servidores inativos desse Fundo (95,43%). O maior aporte *per capita* é do Ministério Público (40,0%), apesar desse Órgão possuir a menor quantidade de aposentados do Fundo Financeiro (0,37%). O aporte *per capita* do Tribunal de Contas representam 18,60%, o da Assembleia Legislativa, 16,44% e o do Tribunal de Justiça, 16,82% (subseção 3.2.3).

Verificou-se que as disponibilidades financeiras do Fundo Previdenciário vêm crescendo e em 2018 somou R\$ 3,6 bilhões, sendo a maior parte aplicada em renda fixa, com a maioria composta por investimentos em títulos e fundos do tesouro nacional (subseção 3.2.5). Constatou-se que, em 31/12/2018, as aplicações e investimentos do IPAJM observaram os limites da Resolução CMN 3922/2010, que dispõe sobre as aplicações dos recursos dos RPPS (subseção 3.2.6).

Verificou-se que, em 2018, o resultado atuarial do RPPS (consolidado) apresentou um *déficit da ordem de 81,7 bilhões*, representando um aumento de 7,4% em relação a 2017 (subseção 3.3.3). Constatou-se que os valores registrados no passivo atuarial do Plano Previdenciário foram atualizados com a correta competência, assim como ocorreu com o Plano Financeiro (subseção 3.3.4). Verificou-se que o confronto entre os compromissos a pagar e as receitas a receber do Plano Previdenciário geram um passivo atuarial de R\$ 2.492.618.794 que será coberto integralmente com as

---

<sup>206</sup> Relação entre o valor do aporte para cobertura da insuficiência financeira por Poder e a quantidade de servidores inativos do Fundo Financeiro do respectivo Poder.



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

disponibilidades financeiras já existentes no fundo e que totalizam R\$ 3.645.600.471, gerando um *superávit atuarial de R\$ 1.152.981.677* (subseção 3.3.4).

Constatou-se que as provisões matemáticas previdenciárias foram contabilizadas adequadamente, mantendo a margem de segurança prevista na Lei Complementar Estadual 836/2016 (subseção 3.3.4). Verificou-se que o posicionamento das provisões matemáticas relativas às complementações de aposentadorias e pensões dos benefícios concedidos e arcados pelo Tesouro Estadual são os demonstrados no Balanço Patrimonial Consolidado do Estado do Espírito Santo (subseção 3.3.5).

Verificou-se que o Indicador de Situação Previdenciária dos Regimes Próprios de Previdência Social (ISP/RPPS)<sup>207</sup> relativo ao ES-Previdência obteve a nota de 0,64 primeiro lugar geral entre os Estados da Federação (subseção 3.5.2). O Quadro 7.3 resume os principais dados da gestão previdenciária estadual.

Quadro 7.3 – Resumo dos dados do ES-Previdência em 2018 (seção 3)

Descrição	Valor em 31/12/2018 (R\$)
Receitas Previdenciárias do Fundo Financeiro	578.254.618
Despesas Previdenciárias do Fundo Financeiro	2.708.250.684
Resultado Previdenciário do Fundo Financeiro	-2.129.996.065
Cobertura das Insuficiências Financeiras do Fundo Financeiro (aportes dos Poderes)	2.150.353.851
Receitas Previdenciárias do Fundo Previdenciário	638.374.111
Despesas Previdenciárias do Fundo Previdenciário	84.693.224
Resultado Previdenciário do Fundo Previdenciário	553.680.887
Resultado Previdenciário Consolidado do ES_Previdência	-1.576.315.178
Resultado Atuarial do Fundo Financeiro (Déficit)	-82.898.567.052
Resultado Atuarial do Fundo Previdenciário (Superávit)	1.152.981.677
Resultado Atuarial Consolidado do ES_Previdência	-81.745.585.375
Provisões Matemáticas do Fundo Financeiro	-
Provisões Matemáticas do Fundo Previdenciário	2.492.618.794
Provisões Matemáticas Consolidadas - ES-Previdência	2.492.618.794
Aplicações e Investimentos do Fundo Financeiro	161.186.114
Aplicações e Investimentos do Fundo Previdenciário	3.643.997.748
Aplicações e Investimentos Consolidados - ES-Previdência	3.805.183.862

Fonte: Seção 3 deste relatório

<sup>207</sup> Aprovado pela Portaria 10/2017 da Secretaria de Previdência do Ministério da Fazenda com os objetivos de: (i) promover visibilidade da situação do sistema de previdência dos servidores públicos; (ii) fornecer critério objetivo de comparabilidade entre os RPPS; (iii) possibilitar o controle social; e (iv) incentivar a melhoria da gestão previdenciária.



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

A análise do Balanço Geral do Estado (seção 4) apresentou os resultados e as conclusões da auditoria financeira do BGE, referente ao exercício de 2018, que objetivou verificar se as demonstrações contábeis consolidadas do Estado do Espírito Santo refletem, em todos os aspectos relevantes, a situação patrimonial e os resultados financeiro, patrimonial e orçamentário do Estado em 31/12/2018. O escopo consistiu na verificação da confiabilidade das demonstrações contábeis consolidadas do Estado do Espírito Santo (seção 4).

As demonstrações contábeis consolidadas são compostas pelos Balanços Patrimonial, Orçamentário e Financeiro e pelas Demonstrações das Variações Patrimoniais, dos Fluxos de Caixa e das Mutações no Patrimônio Líquido, e suas respectivas Notas Explicativas, as quais têm por base exclusivamente os atos e fatos registrados no Sistema Integrado de Gestão das Finanças Públicas do Espírito Santo (Sigefes) pelos órgãos, entidades e fundos da Administração Pública Estadual (subseção 4.3).

Constatou-se que não há conhecimento de nenhum fato que leve a acreditar que as informações constantes nas demonstrações contábeis consolidadas não representem adequadamente, em todos os seus aspectos relevantes, a situação patrimonial em 31/12/2018 e os resultados orçamentário, financeiro e patrimonial do exercício de 2018, exceto pelas ocorrências descritas na subseção 4.1.2 que trata da base para opinião (subseção 4.1.1).

Quanto à materialidade dos achados, foram detectadas distorções de valor do ativo da ordem de R\$ 135 milhões, equivalente a 0,52% do total do ativo, que contou com a regularização do registro no exercício de 2019. Os achados com valor não estimado se tratam de distorções que, por limitação de escopo, não puderam contar com elementos suficientes para o cálculo de seus valores (subseção 4.1.2).

Dessa forma, com vistas ao aperfeiçoamento dos registros contábeis e dos controles internos relevantes afetos às demonstrações contábeis consolidadas do Estado do Espírito Santo, foram propostas recomendações destinadas à Secretaria de Estado



**Núcleo de Macroavaliação Governamental**  
**Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018**

da Fazenda (Sefaz) e a outros órgãos e entidades da administração pública estadual (subseções 4.2, II, IV, V, VII e VIII).

Vale ressaltar que, tendo em vista as limitações inerentes aos projetos estruturantes, presentes neste trabalho e identificadas no Processo TC 6226/2018, o rito metodológico, dadas as condições de recurso e tempo, baseou-se principalmente em procedimentos analíticos e indagações, portanto, mais limitado, consistindo em asseguração limitada. O Quadro 7.4 a seguir resume os principais dados do Balanço Geral do Estado.

**Quadro 7.4 - Resumo dos dados do Balanço Geral do Estado em 2018 (seção 4)**

**BALANÇO PATRIMONIAL**

Anexo XIV, da Lei 4.320/64

ATIVO			PASSIVO		
ESPECIFICAÇÃO	EXERCÍCIO ATUAL	EXERCÍCIO ANTERIOR	ESPECIFICAÇÃO	EXERCÍCIO ATUAL	EXERCÍCIO ANTERIOR
<b>ATIVO</b>			<b>PASSIVO E PATRIMÔNIO LÍQUIDO</b>		
<b>ATIVO CIRCULANTE</b>	<b>6.653.166.739,62</b>	<b>3.982.226.804,58</b>	<b>PASSIVO CIRCULANTE</b>	<b>1.159.815.099,62</b>	<b>1.091.973.087,15</b>
Caixa e Equivalentes de Caixa	3.148.418.249,05	2.930.273.882,80	Obrigações Trab, Previd. e Assist. a Curto Prazo	220.930.665,38	132.264.704,55
Créditos a Curto Prazo	2.512.892.791,05	166.797.474,51	Empréstimos e Financiamentos a Curto Prazo	239.603.276,84	301.377.474,74
Demais Créditos e Valores de CP	583.991.464,95	505.377.007,13	Fornecedores e Contas a Pagar a Curto Prazo	150.811.818,77	159.035.875,60
Investimentos e Aplicações Temporárias a CP	185.199.962,03	155.258.438,39	Obrigações Fiscais a Curto Prazo	3.414.297,71	3.296.698,99
Estoques	219.900.626,89	222.869.725,26	Obrigações de Repartição a Outros Entes	7.436.422,18	1.863.848,68
Ativo Não Circulante Mantido para Venda	2.002.989,97	0,00	Provisões a Curto Prazo	3.026.461,91	3.341.143,58
V.P.D. Pagas Antecipadamente	760.655,68	1.650.276,49	Demais Obrigações a Curto Prazo	534.592.156,83	490.793.341,01
<b>ATIVO NÃO CIRCULANTE</b>	<b>19.100.663.204,62</b>	<b>19.106.266.156,87</b>	<b>PASSIVO NÃO CIRCULANTE</b>	<b>10.530.669.840,76</b>	<b>9.940.685.163,55</b>
Ativo Realizável a Longo Prazo	2.306.110.120,49	3.190.319.574,62	Obrigações Trab, Previd. e Assist. a Longo Prazo	450.580.681,37	544.762.608,91
Créditos a longo prazo	2.262.142.343,53	3.150.449.476,70	Empréstimos e Financiamentos de Longo Prazo	6.207.028.222,94	5.935.145.855,89
Demais créditos e valores a LP	26.588.808,58	26.079.728,07	Provisões a Longo Prazo	3.873.060.936,45	3.460.776.698,75
Investimentos e Aplicações Temporárias a LP	17.378.968,38	13.790.369,85			
Investimentos	8.149.688.145,45	7.352.217.781,16			
Imobilizado	8.495.798.641,04	8.414.671.552,93			
Intangível	149.066.297,64	149.057.248,16			
			<b>TOTAL DO PASSIVO</b>	<b>11.690.484.940,38</b>	<b>11.032.658.250,70</b>
			<b>PATRIMÔNIO LÍQUIDO</b>	<b>14.063.345.003,86</b>	<b>12.055.834.710,75</b>
			Patrimônio Social/Capital Social	245.866.365,33	245.866.365,33
			Adiant. Para Futuro Aumento de Capital	354.337,02	354.337,02
			Resultados Acumulados	13.817.124.301,51	11.809.614.008,40
			<b>TOTAL DO PATRIMÔNIO LÍQUIDO</b>	<b>14.063.345.003,86</b>	<b>12.055.834.710,75</b>
<b>TOTAL DO ATIVO</b>	<b>25.753.829.944,24</b>	<b>23.088.492.961,45</b>	<b>TOTAL DO PASSIVO E DO PATRIMÔNIO LÍQUIDO</b>	<b>25.753.829.944,24</b>	<b>23.088.492.961,45</b>
<b>ATIVOS FINANCEIROS E PERMANENTES</b>			<b>PASSIVOS FINANCEIROS E PERMANENTES</b>		
<b>ATIVO</b>			<b>PASSIVO</b>		
ATIVO FINANCEIRO	7.294.921.928,77	6.552.936.423,91	PASSIVO FINANCEIRO	1.195.905.746,95	1.010.260.303,73
ATIVO PERMANENTE	18.458.908.015,47	16.535.556.537,54	PASSIVO PERMANENTE	10.998.655.376,87	10.362.785.277,65
<b>TOTAL DO ATIVO (I)</b>	<b>25.753.829.944,24</b>	<b>23.088.492.961,45</b>	<b>TOTAL PASSIVO (II)</b>	<b>12.194.561.123,82</b>	<b>11.373.045.581,38</b>
			<b>SALDO PATRIMONIAL (I-II)</b>	<b>13.559.268.820,42</b>	<b>11.715.447.380,07</b>
<b>COMPENSAÇÕES</b>			<b>COMPENSAÇÕES</b>		
ESPECIFICAÇÃO	EXERCÍCIO ATUAL	EXERCÍCIO ANTERIOR	ESPECIFICAÇÃO	EXERCÍCIO ATUAL	EXERCÍCIO ANTERIOR
<b>Atos Potenciais Ativos</b>	<b>5.431.592.186,67</b>	<b>2.416.308.915,80</b>	<b>Atos Potenciais Passivos</b>	<b>19.394.547.459,67</b>	<b>19.201.754.638,49</b>
Garantias e Contragarantias Recebidas	173.295.487,62	160.149.671,25	Garantias e Contragarantias Concedidas	51.719.649,81	47.413.329,71
Direitos Conveniados e Outros Instr. Congêneres	1.063.186.840,00	1.054.690.611,50	Obrigações Conveniadas e Outros Instr. Congêneres	5.105.394.492,08	4.427.621.808,18
Direitos Contratuais	18.233.318,95	9.566.195,87	Obrigações Contratuais	10.044.462.416,15	11.380.830.494,78
Outros Atos Potenciais Ativos	4.176.876.540,10	1.191.902.437,18	Outros Atos Potenciais Passivos	4.192.970.901,63	3.345.889.005,82

RESULTADOS APURADOS		
ESPECIFICAÇÃO	EXERCÍCIO ATUAL	EXERCÍCIO ANTERIOR
<b>RESULTADO ORÇAMENTÁRIO</b>	<b>483.339.893,70</b>	<b>745.742.940,62</b>
<b>RESULTADO FINANCEIRO</b>	<b>793.285.774,77</b>	<b>852.803.141,63</b>
<b>RESULTADO PATRIMONIAL</b>	<b>-4.540.719.859,45</b>	<b>-864.287.489,42</b>

Fonte: Seção 4 deste relatório



**Núcleo de Macroavaliação Governamental**  
**Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018**

A seção 5 inaugurou um tema atual e de grande relevância social: a atuação governamental. Neste relatório, os enfoques foram a renúncia fiscal (subseção 5.1), o Índice de Efetividade da Gestão Estadual (subseção 5.2) e as políticas públicas (subseção 5.3).

O levantamento sobre a estrutura de governança da renúncia de receitas no Espírito Santo (subseção 5.1) apontou, segundo estudo da STN, que a arrecadação bruta dos Estados, notadamente as receitas de arrecadação própria, tem crescido menos que a inflação desde 2014, em decorrência da crise econômica iniciada nesse ano, bem como do aprofundamento da “guerra fiscal”, que levou a um aumento das renúncias de receitas estaduais. O estudo mostra, ainda, que o ICMS, historicamente a principal fonte de financiamento dos Estados brasileiros, está perdendo relevância em relação ao montante arrecadado pelos Estados desde 2003, demonstrando um quadro de obsolescência e falência do ICMS (subseção 5.1.1). Trabalhos de outros Tribunais de Contas apontam deficiências similares no processo de renúncia fiscal (subseção 5.1.1). No Estado do Espírito Santo, o levantamento detectou os principais riscos (subseção 5.1.2): ausência de controle dos níveis de emprego gerados no programa Invest-ES; fragilidade no controle das metas e contrapartidas contidas na legislação dos benefícios tributários; ausência de fiscalização do cumprimento das atribuições dos setores no programa Compete-ES; ausência de controle dos tributos renunciados nos programas Invest-ES e Compete-ES; ausência de controles e avaliação de resultados dos benefícios concedidos no âmbito do Confaz; e possibilidade de sujeição às medidas de sanções previstas na LRF em conjunto com a LC 160/2017. Foram sugeridas recomendações e determinações, constantes nos autos do Processo TC 8266/2017.

A análise do IEGE (Índice de Efetividade da Gestão Estadual) para o Estado do Espírito Santo computou a nota geral B+ (77%) no exercício de 2017, o qual indica um grau de “Muita Efetividade” na gestão pública, e também a nota B+ (82%) no exercício de 2018 (subseção 5.2.4). Os resultados de 2017 para 2018 demonstraram, de forma geral, uma melhora no desempenho das sete dimensões que compõem o



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

IEGE: planejamento, gestão fiscal, educação, saúde, segurança pública, meio ambiente e desenvolvimento econômico (subseção 5.2.3).

O estudo sobre políticas públicas identificou a importância dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 (ONU) na formulação das ações governamentais (subseção 5.3.1). Ressaltou a necessidade de avaliação *ex ante* e *ex post* das políticas públicas (subseção 5.3.1). Apresentou o *case* do Estado do Espírito Santo, que inovou ao instituir o Sistema de Monitoramento e de Avaliação de Políticas Públicas do Espírito Santo (SiMAPP) mediante a Lei Estadual 10.744, de 5 de outubro de 2017 (subseção 5.3.3). Sumarizou o resultado do primeiro Relatório Anual de Monitoramento e Avaliação e recomendou o fortalecimento da governança do SiMAPP (subseção 5.3.3). Esboçou o papel dos Tribunais de Contas na avaliação de políticas públicas, que não pode ser reduzido à análise de dotações orçamentárias relativas a despesas e receitas, mas deve avançar para garantir o bom uso do dinheiro público, mediante o controle das políticas públicas a partir de uma visão sistêmica do orçamento e dos programas governamentais, utilizando-se indicadores para aferir a ação (subseção 5.3.4). Registrou as ações do Tribunal de Contas da União: elaboração do Relatório de Políticas e Programas de Governo (RePP) em 2017 e 2018; a assinatura, em 2017, de um acordo de cooperação com a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE); e o acordo, em 2018, de cooperação técnica com o Instituto Rui Barbosa (IRB) e a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), estendendo os trabalhos da OCDE aos partícipes (subseção 5.3.4). Por fim, registrou as iniciativas do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo: a criação do Núcleo de Controle Externo de Avaliação de Políticas Públicas (NPP) e a instituição de Comissão Técnica para realização de estudos e de proposta de metodologia para a avaliação e monitoramento de políticas públicas da administração pública estadual e municipal (subseção 5.3.4).

O monitoramento das deliberações (seção 6) do Parecer Prévio TC 121/2018 – Plenário (Processo TC 6540/2017), relativo ao recurso interposto pelo Governo do Estado nas contas do exercício de 2016, bem como das deliberações do Parecer Prévio TC 52/2018 – Plenário (Processo TC 4021/2018), relativo às contas do



**Núcleo de Macroavaliação Governamental**  
**Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018**

exercício de 2017, tomou como base as análises do Relatório de Monitoramento 4/2019 (Processo TC 1304/2019), do Relatório de Acompanhamento 3/2019 (Processo TC 7282/2018) e do Relatório de Auditoria Financeira 37/2019 (Processo TC 6226/2018). Concluiu-se por certificar a finalização de todas as deliberações, conforme Resolução TC 278, de 4 de novembro de 2014, porque ou foram atendidas, ou perderam o objeto, ou foram reiteradas, ou são não monitoráveis, ou são recomendações que não obrigam. O Quadro 7.5 abaixo resume os resultados do monitoramento realizado.

Quadro 7.5 – Resultado do monitoramento das deliberações do Parecer Prévio TC 66/2017 (contas de 2016) que prevaleceram no Parecer Prévio TC 121/2018 – Plenário (recurso de 2016) e do monitoramento das deliberações do Parecer Prévio TC 52/2018 – Plenário (contas 2017)

<b>Item do Parecer Prévio TC 66/2017 (contas 2016) após o Parecer Prévio TC 121/2018 (recurso de 2016)</b>	<b>Resultado</b>
3.1.1 - recomendação	Não atendido
3.1.2 - recomendação	Não atendido
3.1.6 - recomendação	Não monitorável
3.1.7 - recomendação	Atendido
3.2.1 - recomendação	Não atendido
3.2.2 - recomendação	Não monitorável
3.3.1 - recomendação	Perda de objeto
3.3.2 - recomendação	Perda de objeto
3.4.1 - determinação	Atendido
4.1.1 - recomendação	Não atendido
4.2.1 - recomendação	Não atendido
4.3 - recomendação	Não atendido
4.4 - recomendação	Não atendido
4.5 - recomendação	Não atendido
4.7 - recomendação	Não monitorável
4.8 - recomendação	Atendido
<b>Item do Parecer Prévio TC 52/2018 – Plenário (contas de 2017)</b>	<b>Resultado</b>
1.2.1 - determinação	Monitorar na LOA 2020
1.2.2 - determinação	Monitorar na LOA 2020
1.2.3 - determinação	Monitorar em 2019
1.2.4 - determinação	Não atendido*
1.2.5 - determinação	Atendido
1.3.1 - recomendação	Atendido
1.3.2 - recomendação	Atendido
1.3.3 - recomendação	Atendido
1.3.4 - recomendação	Atendido parcialmente
1.3.5 - recomendação	Não atendido
1.3.6 - recomendação	Atendido parcialmente
1.3.7 - recomendação	Atendido
1.3.8 - recomendação	Atendido parcialmente
1.7 - recomendação	Atendido

\* Nos autos do TC 1304/2019, foi sugerida a aplicação de sanção aos

Fonte: Seção 6 deste relatório



**Núcleo de Macroavaliação Governamental**  
**Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018**

Os critérios técnicos que nortearam a presente análise se coadunam integralmente com as disposições constitucionais e legais pertinentes à matéria, segundo disposições resolutivas e/ou decisórias emanadas do colegiado desta Corte de Contas, e se encontram detalhadamente descritos em cada assunto aqui analisado, inseridos nas diversas seções deste Relatório Técnico.

Faz-se importante ressaltar que as conclusões aqui apresentadas, além do compêndio legal e resolutivo supracitado, tiveram por fundamentação os seguintes elementos:

- a. Demonstrativos elaborados pelo Governo do Estado e constantes da Prestação de Contas sob análise;
- b. Consultas específicas ao Sigefes (Sistema Integrado de Gestão das Finanças Públicas do Espírito Santo), seja pertinente aos demonstrativos contábeis gerados, seja com referência aos documentos originários das transações de receitas, despesas, ativos e passivos;
- c. Relatórios das fiscalizações (auditoria, acompanhamento e levantamento) procedidas por esta Corte de Contas, pertinentes ao exercício de 2018;
- d. Demonstrativos de Resultados de Avaliação Atuarial – DRAA, as avaliações atuariais completas, incluindo seus relatórios estatísticos, as bases de dados encaminhadas ao atuário, e demonstrativos contábeis constantes nas Prestações de Contas do IPAJM; e
- e. Respostas do Governo do Estado à submissão de achados e à solicitação de esclarecimentos.

Cumprindo ainda destacar que as conclusões estão diretamente influenciadas pela fidedignidade das informações prestadas cuja responsabilidade é do Governo do Estado, sem prejuízo de futuras ações fiscalizatórias.



**Núcleo de Macroavaliação Governamental**  
**Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018**

Diante do exposto, considerando o desempenho da economia brasileira abaixo das expectativas iniciais e o desempenho da economia local semelhante à economia nacional, com recuperação mais forte que a média do país;

Considerando que o Governo do Estado se enquadrou nos parâmetros fiscais (limites e metas), bem como atendeu aos limites constitucionais da saúde e educação, e, do ponto de vista estritamente fiscal, possui liquidez para arcar com seus compromissos financeiros;

Considerando que, em 31/12/2018, as aplicações e investimentos do IPAJM observaram os limites da Resolução CMN 3922/2010; que os valores registrados no passivo atuarial do Plano Previdenciário foram atualizados com a correta competência, assim como ocorreu com o Plano Financeiro; que as provisões matemáticas previdenciárias foram contabilizadas adequadamente, mantendo a margem de segurança prevista na Lei Complementar Estadual 836/2016; que o posicionamento das provisões matemáticas relativas às complementações de aposentadorias e pensões dos benefícios concedidos e arcados pelo Tesouro Estadual são os demonstrados no Balanço Patrimonial Consolidado do Estado do Espírito Santo;

Considerando que a análise do Balanço Geral do Estado constatou que não há conhecimento de nenhum fato que leve a acreditar que as informações constantes nas demonstrações contábeis consolidadas não representem adequadamente, em todos os seus aspectos relevantes, a situação patrimonial em 31/12/2018 e os resultados orçamentário, financeiro e patrimonial do exercício de 2018, exceto por algumas ocorrências que não se configuraram em distorções relevantes nos saldos das demonstrações contábeis consolidadas ou foram regularizadas no início de 2019;

Considerando que o estudo da atuação governamental apontou a necessidade de melhorias na governança da estrutura da renúncia fiscal no Espírito Santo, bem como computou a nota geral "B+" no IEGE (Índice de Efetividade da Gestão Estadual) para o Estado do Espírito Santo, indicando um grau de "Muita Efetividade" na gestão



**Núcleo de Macroavaliação Governamental**  
**Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018**

pública, e, por fim, identificou a relevância da avaliação das políticas públicas nas ações do Controle Externo brasileiro;

Considerando que o monitoramento das deliberações do Parecer Prévio TC 121/2018 – Plenário (Processo TC 6540/2017), relativo ao recurso interposto pelo Governo do Estado nas contas do exercício de 2016, bem como das deliberações do Parecer Prévio TC 52/2018 – Plenário (Processo TC 4021/2018), relativo às contas do exercício de 2017, concluiu por certificar a finalização de todas as deliberações, conforme Resolução TC 278, de 4 de novembro de 2014, porque ou foram atendidas, ou perderam o objeto, ou foram reiteradas, ou são não monitoráveis, ou são recomendações que não obrigam; e

Considerando, por fim, que as recomendações a serem propostas a seguir não se identificam como atos de governo e, portanto, não imputam responsabilidade ao Governador do Estado, mas repercutem diretamente nos dados das contas, motivo que enseja proposições à Administração Pública estadual como um todo.

Os signatários deste relatório sugerem a seguinte **PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**:

**7.1** Que seja emitido Parecer Prévio à Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo pela **APROVAÇÃO** da Prestação de Contas do Governador do Estado do Espírito Santo, Sr. Paulo César Hartung Gomes, relativas ao exercício de 2018, na forma aqui apresentada, nos termos do artigo 313, incisos IV e V, c/c o artigo 118, §2º, ambos do Regimento Interno desta Corte de Contas (Resolução TC 261, de 4 de junho de 2013), e do artigo 80, inciso I, da LC Estadual 621, de 8 de março de 2012.

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



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

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

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

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



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

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

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

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

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

**7.2.7.1** Em conjunto com a Procuradoria Geral do Estado (PGE), providencie a elaboração de uma norma regulamentadora para a apuração periódica das informações acerca do montante atualizado de ações judiciais defendidas, que possam se converter em risco fiscal possível e provável e que passarão a constar do



**Núcleo de Macroavaliação Governamental**  
**Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018**

Anexo de Riscos Fiscais, segundo o art. 4º, § 3º, da LC 101/2000 (LRF), além das demonstrações contábeis do Estado (subseção 4.2, IV); e

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

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

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

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

**7.2.11** À Sefaz, que, no exercício de sua competência de órgão central do sistema de contabilidade estadual, prossiga na adoção dos procedimentos de controles internos para assegurar que as apropriações por competência de férias sejam contabilizadas



**Núcleo de Macroavaliação Governamental**  
**Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018**

em observância ao disposto no item 11 do Anexo Único da IN TC 36/2016 (subseção 4.2, VII, c).

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

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

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

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



**Núcleo de Macroavaliação Governamental**  
**Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018**

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

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



Núcleo de Macroavaliação Governamental  
Relatório Técnico das Contas do Governador - Exercício 2018

Essas, senhor relator, **Conselheiro Sérgio Manoel Nader Borges**, são as observações e conclusões a que pôde chegar o Núcleo de Controle Externo de Macroavaliação Governamental (NMG), com base em sua competência regimental<sup>208</sup>, esperando ter colocado à disposição de Sua Excelência os elementos necessários à elaboração do seu Relatório e Voto sobre as Contas do Governador do Estado do Espírito Santo, relativas ao exercício de 2018, sob responsabilidade do Governador, Senhor Paulo César Hartung Gomes.

Vitória, 13 de junho de 2019.

*(assinado digitalmente)*  
Beatriz Augusta Simmer  
Auditor de Controle Externo

*(assinado digitalmente)*  
Mariza de Souza Macedo  
Auditor de Controle Externo

*(assinado digitalmente)*  
José Carlos Viana Gonçalves  
Auditor de Controle Externo

*(assinado digitalmente)*  
Paulo Ferreira Lemos  
Auditor de Controle Externo

*(assinado digitalmente)*  
Maria de Fátima Souza Barros  
Auditor de Controle Externo

*(assinado digitalmente)*  
Robert Luther Salviato Detoni  
Auditor de Controle Externo

---

<sup>208</sup> Regimento Interno do TCEES (Resolução TC 261/2013)

Art. 47-A

[...]

§ 4º

[...]

**VII** - Núcleo de Controle Externo de Macroavaliação Governamental – NMG, ao qual compete:

[...]

**b)** examinar e instruir processos de fiscalização, tomadas e prestações de contas do governador do Estado;