



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

Conferência em [www.tcees.tc.br](http://www.tcees.tc.br)  
Identificador: 580C5-F9254-BC4C6



## **Voto do Relator 03566/2025-5**

Produzido em fase anterior ao julgamento

**Processo:** 04006/2025-7

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

**Setor:** GAC - Rodrigo Coelho - Gabinete do Conselheiro Rodrigo Coelho

**Exercício:** 2024

**Criação:** 08/07/2025 16:23

**UG:** ES - Governo do Estado do Espírito Santo

**Relator:** Rodrigo Coelho do Carmo

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

**Responsável:** JOSE RENATO CASAGRANDE

# CONTAS

TRABALHA E CONFIA

## DO GOVERNADOR

### EXERCÍCIO DE 2024

CONSELHEIRO RELATOR \_\_\_\_\_.

**RODRIGO COELHO DO CARMO**



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

## Composição

### **Conselheiros**

Domingos Augusto Taufner - Presidente

Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha - Vice-presidente

Sebastião Carlos Ranna de Macedo - Ouvidor

Sérgio Aboudib Ferreira Pinto - Corregedor

Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun - Diretor da Escola de Contas Públicas

Rodrigo Coelho do Carmo - Conselheiro

Davi Diniz de Carvalho - Conselheiro

### **Conselheiros Substitutos**

Márcia Jaccoud Freitas

Marco Antônio da Silva

Donato Volkens Moutinho

### **Ministério Público de Contas**

Luciano Vieira - Procurador Geral

Luís Henrique Anastácio da Silva

Heron Carlos Gomes de Oliveira

## Conteúdo do Parecer Prévio

### **Conselheiro Relator**

Rodrigo Coelho do Carmo

### **Procurador de Contas**

Luís Henrique Anastácio da Silva

### **Audidores de Controle Externo**

Adécio de Jesus Santos

Adriane de Paiva Lima

Ana Emília Brasiliano Thomaz

André Lúcio Rodrigues de Brito

Beatriz Augusta Simmer

César Douglas de Lima Gozzoli  
Fabiano de Oliveira Cruz  
Felipe Fonseca Salerno  
Gustavo Franco Correa Hespanhol  
Jaderval Freire Junior  
Jocilene Correa Vasco  
José Antonio Gramelich  
José Carlos Viana Gonçalves  
Julia Sasso Alighieri  
Lygia Maria Sarlo Wilken  
Marcelo Cassundé de Carvalho  
Margareth Cardoso Rocha Malheiros  
Mariza de Souza Macedo  
Maytê Cardoso Aguiar  
Miguel Burnier Ulhoa  
Raymar Araujo Belfort  
Robert Luther Salviato Detoni  
Rodrigo Reis Lobo de Rezende  
Romário Figueiredo  
Sílvia de Cássia Ribeiro Leitao  
Simone Reinholz Velten  
Vinicius Bergamini Del Pupo



## SUMÁRIO

<b>1.</b>	<b>RELATÓRIO.....</b>	<b>7</b>
<b>2.</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>13</b>
<b>3.</b>	<b>CONJUNTURA ECONÔMICA E FISCAL .....</b>	<b>16</b>
<b>4.</b>	<b>CONFORMIDADE DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA .....</b>	<b>17</b>
4.1	Instrumentos de planejamento orçamentário.....	17
4.2	Gestão Orçamentária.....	18
4.2.1	Receitas e Despesas .....	18
4.2.2	Utilização dos recursos provenientes da compensação financeira pelo resultado da exploração de petróleo ou gás natural e cessão onerosa de petróleo.....	21
4.2.3	Contribuições previdenciárias devidas ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS) .....	23
4.2.4	Destinação de recursos a projetos de desenvolvimento científico e tecnológico.....	24
4.2.5	Orçamento de investimento .....	24
4.2.6	Implantação do sistema de custos.....	25
4.3	Gestão financeira.....	29
4.4	Gestão fiscal e limites constitucionais.....	31
4.4.1	Metas anuais estabelecidas na LDO .....	32
4.4.2	Educação.....	32
4.4.3	Saúde .....	35
4.4.4	Receita Corrente Líquida.....	35
4.4.5	Despesa com pessoal.....	35
4.4.6	Operações de crédito.....	37
4.4.7	Garantia e contragarantia .....	39



4.4.8	Dívida Consolidada Líquida .....	40
4.4.9	Regra de ouro .....	40
4.5	Receita pública .....	41
4.6	Gestão previdenciária .....	45
4.6.1	Fundo de Proteção Social dos Militares .....	47
4.6.2	Fundo Financeiro .....	51
4.6.3	Fundo Previdenciário .....	55
4.6.4	Resultado Consolidado RPPS Estadual .....	57
4.6.5	Unidade gestora única e Certificado de Regularidade Previdenciária .....	58
4.6.6	Aplicação das Normas Brasileiras de Contabilidade para mensuração de benefícios a empregados .....	59
4.7	Riscos e ameaças à sustentabilidade fiscal .....	60
4.8	Conclusão sobre a execução dos orçamentos .....	64
<b>5.</b>	<b>BALANÇO GERAL DO ESTADO (BGE) .....</b>	<b>65</b>
5.1	Auditoria sobre elementos específicos do Balanço Geral do Estado .....	66
5.2	Conclusão sobre o Balanço Geral do Estado .....	68
<b>6.</b>	<b>GOVERNANÇA PÚBLICA .....</b>	<b>70</b>
<b>7.</b>	<b>AGENDA ESG (ENVIRONMENTAL, SOCIAL AND GOVERNANCE) .....</b>	<b>74</b>
7.1	Sustentabilidade Ambiental (E) .....	80
7.1.1	Política Pública de Enfrentamento às Mudanças Climáticas .....	80
7.1.2	Política Estadual de Mudanças Climáticas (PEMC) .....	83
7.1.3	Programa Capixaba de Mudanças Climáticas (PCMC) .....	88
7.1.4	Estratégias para Mitigação e Adaptação às Mudanças Climáticas ....	90
7.1.5	Contratações Sustentáveis como Instrumento de Governança Climática	95
7.1.6	Considerações finais .....	96



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

*Gabinete Conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo*

7.2	Responsabilidade Social (S).....	97
7.2.1	Políticas públicas de educação.....	97
7.2.2	Políticas públicas de saúde.....	137
7.2.3	Políticas públicas de segurança.....	159
7.2.4	Políticas públicas de assistência social .....	175
7.3	Governança (G).....	182
7.3.1	Governança Organizacional.....	182
7.3.2	Governança das Contratações (Ecossistema da Nova Lei de Licitações e Contratos).....	202
8.	<b>MONITORAMENTO DE DELIBERAÇÕES DO PLENÁRIO .....</b>	<b>216</b>
9.	<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>218</b>
10.	<b>PARECER PRÉVIO.....</b>	<b>220</b>



## **PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL – GOVERNADOR DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO – EXERCÍCIO 2024 – PARECER PRÉVIO PELA APROVAÇÃO DAS CONTAS – DETERMINAR – CIENTIFICAR – ARQUIVAR**

**1 - A análise da execução orçamentária e financeira** do exercício de 2024 demonstrou aderência aos instrumentos legais de planejamento, observando os princípios da responsabilidade fiscal e da eficiência na alocação de recursos públicos;

**2 - A implantação efetiva de um sistema de custos estruturado**, deve ser compreendida como condição essencial para superar a cultura da ficção orçamentária e consolidar um modelo de gestão fiscal pautado na integridade das informações, na racionalidade das decisões e na transparência perante a sociedade;

**3 - A criação de um Fundo de Oscilações e Riscos Atuarias** reforça a previsibilidade da política de custeio e contribui para o fortalecimento da governança previdenciária, devendo ser compreendido como instrumento de gestão estratégica em linha com as boas práticas internacionais e com as recomendações de controle externo;

**4 - A execução de políticas climáticas efetivas** pressupõe a existência de uma estrutura institucional robusta, com clara divisão de responsabilidades, governança colaborativa entre os entes federativos, e critérios técnicos para definição de prioridades e alocação orçamentária. Para que o Estado cumpra seu papel de indutor do bem-estar coletivo e promotor do desenvolvimento sustentável, é fundamental integrar planejamento, orçamento, regulação, controle e participação social, em consonância com os compromissos assumidos pelo Brasil **na Agenda 2030 da ONU e nos referenciais da Agenda ESG.**



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

*Gabinete Conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo*

**5** - No eixo **social**, foram constatados avanços importantes, destacando a área da educação, saúde, assistência social e segurança pública. Entretanto, persistem desafios significativos na regionalização das políticas, na coordenação federativa, na indução por vulnerabilidade e na superação das assimetrias territoriais que afetam a equidade dos serviços públicos.

**6** - Considerando os princípios e parâmetros que regem o FUNDEB nacional, reflete-se sobre a criação de um FUNDEB estadual, instrumento este, com potencial para **otimizar a alocação dos recursos da educação, promover uma distribuição mais equitativa entre Estado e municípios, reduzir as desigualdades regionais e fortalecer o regime de colaboração federativa**, conferindo maior racionalidade, eficiência e efetividade à execução da **Política Educacional no Espírito Santo**.

**7** - Evidenciou-se avanços significativos na estruturação da **governança organizacional do Estado do Espírito Santo**, com ênfase no fortalecimento dos Programas de Integridade, dos mecanismos de controle interno e da auditoria interna governamental. Tais avanços refletem o comprometimento institucional com os princípios da legalidade, da moralidade, da eficiência e da transparência, pilares essenciais de uma gestão pública moderna e responsável.



## 1. RELATÓRIO

Trata-se de prestação de contas anual de Chefe de Poder Executivo Estadual, referentes ao exercício de 2024, de responsabilidade do Excelentíssimo Senhor Governador do Estado do Espírito Santo, José Renato Casagrande, encaminhada para a apreciação deste Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCEES), com vistas à emissão de parecer prévio.

A prestação de contas foi analisada pela unidade técnica, conforme [Relatório Técnico 00039/2025-9 \(evento 69\)](#) e [Instrução Técnica Conclusiva 03018/2025-2 \(evento 84\)](#), que opinou pela aprovação das contas do Excelentíssimo Senhor José Renato Casagrande, no exercício de 2024, na forma do art. 80, inciso I da Lei Complementar Estadual 621/2012, conforme se verifica na **PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO** disposta adiante:

### PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO

#### Parecer prévio pela aprovação das contas anuais

##### **Parecer Prévio sobre as Contas do Governador do Estado do Espírito Santo**

O Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo é de parecer que as Contas atinentes ao exercício de 2024, apresentadas pelo Excelentíssimo Senhor Governador do Estado do Espírito Santo, José Renato Casagrande, estão em condições de serem aprovadas pela Assembleia Legislativa.

##### **1. Opinião sobre a execução orçamentária e financeira**

Com base nos procedimentos aplicados e no escopo selecionado para a análise sobre a execução dos orçamentos do Estado, conclui-se que foram observados, em todos os aspectos relevantes, os princípios constitucionais e legais que regem a administração pública estadual, bem como as normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos do Estado e nas demais operações realizadas com recursos públicos estaduais, em especial quanto ao que estabelece a lei orçamentária anual.

##### **2. Opinião sobre o Balanço Geral do Estado**

Com base nos procedimentos realizados e nas evidências obtidas em auditoria, conclui-se que o Balanço Patrimonial e a Demonstração de Variações Patrimoniais Consolidadas do Estado do Espírito Santo, exercício findo em 31/12/2024, foram apresentados adequadamente, em todos os seus aspectos relevantes, de acordo com as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBC TSP), com observância às orientações do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) – 10ª Ed., à Lei 4.320/64 e às Instruções de Procedimentos Contábeis (IPC) expedidas pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

##### **Fundamentação do Parecer Prévio sobre as Contas do Governador do Estado do Espírito Santo**



### **1. Fundamentos para a opinião sobre a execução dos orçamentos do Estado**

A descrição completa dos fundamentos para a emissão de opinião não modificada (opinião sem ressalva) sobre a execução dos orçamentos do Estado consta na seção 3, e de forma resumida na subseção 3.8 do relatório técnico, em que se conclui que os achados evidenciados ao longo da análise, não apresentam materialidade e gravidade suficientes para embasar opinião adversa ou com ressalva sobre a gestão dos orçamentos do Estado. Por outro lado, há registros de oportunidades de melhoria, inclusive com propostas de recomendação e ciências, essas últimas na forma de ALERTA, descritas nas subseções 9.2 e 9.3 da instrução.

### **2. Fundamentos para a opinião sobre o Balanço Geral do Estado**

A descrição completa dos fundamentos para a emissão de opinião não modificada (opinião sem ressalva) sobre o Balanço Geral do Estado consta na subseção 4.2 da instrução, em que registra a existência de distorções consideradas não relevantes o suficiente, individualmente ou em conjunto, e sem efeitos generalizados sobre as demonstrações contábeis. Distorções que foram ajustadas no primeiro trimestre de 2025, com divulgação em Notas Explicativas.

### **Recomendação**

Com fundamento no art. 1º, XXXVI, da LC Estadual 621/2012, c/c o art. 329, § 7º, do Regimento Interno do TCEES (Resolução TC 261/2013), propõe-se ao Tribunal de Contas reiterar **RECOMENDAÇÃO dirigida ao chefe do Poder Executivo estadual** e ao(s) responsável(is) por Órgão(s) e/ou Secretaria(s) de Estado identificados a seguir:

9.2.1 Instituto de Previdência dos Servidores do Estado do Espírito Santo (IPAJM), Secretaria de Estado de Economia e Planejamento (SEP) e Secretaria da Fazenda (Sefaz) - recomendar a criação do Fundo para Oscilação de Riscos aplicável ao Fundo Financeiro e ao Fundo de Proteção Social dos Militares, a fim de manter o nível de estabilidade do plano de custeio do RPPS e garantir a sua solvência, considerando que, embora sua criação seja facultativa, esse fundo representa uma importante alternativa para a prevenção de riscos, em especial por estar inserido no contexto da política de previdência, que considera diversos fatores de longo prazo, além de hipóteses e estimativas que aumentam os riscos do sistema pela imprevisibilidade, justificando a importância da criação desse fundo por parte do Estado (subseção 3.6.1).

### **Ciência**

Com fundamento no art. 9º da Resolução TC 361/2012, propõe-se ao Tribunal de Contas expedir termo de CIÊNCIA, como forma de ALERTA, **ao chefe do Poder Executivo estadual** e ao(s) responsável(is) por Órgão(s) e/ou Secretaria(s) de Estado identificados a seguir:

Quanto à execução orçamentária e financeira.

9.3.1 Agência Estadual de Recursos Hídricos (Agerh) e Fundo Estadual de Proteção e Defesa Civil (FUNPDEC) - ciência de que foram utilizados indevidamente recursos de royalties, chamando atenção para a necessidade de observância ao art. 8º da Lei 7.990/1989, bem como para a obrigatoriedade de recomposição da conta/fonte de recursos específica dos royalties, utilizando-se de recursos ordinários (subseção 3.2.14).



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

Gabinete Conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo

9.3.2 Secretaria de Estado da Fazenda (Sefaz) - ciência das ocorrências registradas no tópico sobre renúncia de receitas, chamando atenção para a necessidade de aperfeiçoar o planejamento das peças orçamentárias, visando atender aos princípios da gestão fiscal responsável (transparência, planejamento e manutenção do equilíbrio orçamentário financeiro); bem como atentando-se para as exigências normativas relativas à execução e ampliação sobre a concessão de benefícios fiscais ([subseção 3.5.2](#))

9.3.3 Secretaria de Estado da Fazenda (Sefaz) e Secretaria de Estado do Governo (SEG) - ciência das ocorrências registradas no Relatório de Acompanhamento 5/2025, Proc. TC 2.032/2025-6, sobre concessões de incentivos fiscais vigentes que resultaram em renúncia de receita tributária, chamando atenção para as deliberações propostas naqueles autos ([subseção 3.5.3](#)).

9.3.4 Instituto de Previdência dos Servidores do Estado do Espírito Santo (IPAJM) e Secretaria de Estado de Economia e Planejamento (SEP) - ciência da existência de riscos previdenciários associados ao crescimento do passivo atuarial do Fundo de Proteção Social do Militares, chamando atenção para a necessidade de melhoria da gestão integrada dos ativos e passivos do Fundo dos Militares, assim como identificação e controle dos respectivos riscos atuariais ([subseção 3.7](#)).

9.3.5 Secretaria de Estado de Gestão e Recursos Humanos (Seger) e Secretaria de Estado de Economia e Planejamento (SEP) - ciência da existência de ameaças à sustentabilidade fiscal associadas à decisão do Supremo Tribunal Federal no âmbito da ADI 6812, chamando atenção para a necessidade de adoção de medidas para: *(i) o levantamento analítico imediato dos contratos amparados no art. 17 da LC 809/2015; (ii) o estabelecimento de um cronograma prioritário para a substituição dos temporários por servidores efetivos, especialmente para as funções com desproporção crítica e para aquelas com risco de interrupção dos serviços; (iii) a constituição de reserva para verbas rescisórias e FGTS para os casos aplicáveis, bem como a análise do impacto orçamentário e fiscal da substituição gradual de servidores, inclusive em relação aos limites dos gastos de pessoal estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal* ([subseção 3.7](#)).

Quanto à política estadual de mudanças climáticas.

9.3.6 Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Hídricos (Seama) - ciência das ocorrências registradas no Proc. TC 6.764/2024-4, resumidamente apresentadas nesta instrução, relativas à implementação da Política Estadual de Mudanças Climáticas (PEMC), chamando atenção para a necessidade de: *revisão e regulamentação da Lei 9.531/2010; formalização e conclusão dos planos de Descarbonização e de Adaptação, respectivamente; regulamentação de instrumentos como o Registro Público de Emissões e a Comunicação Estadual; criação de uma estrutura de governança robusta; e inclusão da temática climática no planejamento e na execução orçamentária* ([subseção 5.1](#)).

Quanto às políticas públicas de educação.

9.3.7 Secretaria de Estado da Educação (Sedu) e Secretaria de Estado de Controle e Transparência (Secont) - ciência das ocorrências identificadas no Primeiro Ciclo de Acompanhamento do Programa Estadual de Gestão Financeira Escolar (Progefe), Proc. TC 7.122/2024-6, resumidamente apresentadas nesta instrução, chamando atenção para as



propostas de deliberações plenárias registradas naqueles autos, voltadas para o aperfeiçoamento do programa, a fim de garantir a execução tempestiva, planejada e efetiva dos recursos destinados à educação. Em especial as propostas de determinação para: *(i) implementar ações e mecanismos de gestão e controle que fortaleçam a transparência do programa; (ii) criar normas e procedimentos para tratar dos recursos não utilizados pelos Conselhos de Escola, no caso de os recursos reprogramados não serem aplicados até o término do exercício seguinte a sua reprogramação; e (iii) apresentar PLANO DE AÇÃO visando o aperfeiçoamento dos resultados do Progefe, de modo a reduzir o volume de recursos públicos não efetivamente aplicados e disponíveis nos Conselhos de Escola; e (iv) adotar modelo de Plano de Aplicação que possibilite o acompanhamento das ações que serão implementadas, nos termos do art. 3º da Portaria 202-R/2024, com o necessário detalhamento das compras e serviços previstos, contendo no mínimo objeto, finalidade e prazo de execução do gasto, em consonância com o Plano de Ação Anual da unidade escolar* ([subseção 5.2.1.4](#)).

Quanto às políticas públicas de saúde.

9.3.8 Secretaria de Estado da Saúde do Espírito Santo (Sesa) - ciência das constatações sobre o não atingimento integral das metas parciais para 2024 dos indicadores relativos ao Plano Estadual de Saúde 2024-2027, chamando atenção para os resultados dos seguintes indicadores: *(i) proporção de internações por condições sensíveis à atenção primária; (ii) incidência de sífilis congênita; (iii) mortalidade infantil; (iv) mortalidade prematura (30 a 69 anos) pelo conjunto das quatro principais doenças crônicas não transmissíveis (doenças do aparelho respiratório, câncer, diabetes e doenças respiratórias crônicas); todos considerados estratégicos para o Governo do Estado* ([subseção 5.2.2.1](#)).

9.3.9 Secretaria de Estado da Saúde do Espírito Santo (Sesa) - ciência do resultado das fiscalizações realizadas pelo TCEES nas ações e serviços públicos de saúde em 2024, chamando atenção para as deliberações presentes nos processos: *TC 458/2024-1, indicadores estaduais de saúde; TC 2.152/2024-8, vacinação; TC 2.153/2024-2, saúde mental; TC 2.568/2023-1, regulação do acesso a consultas e exames especializados; TC 7.119/2024-4, saúde cardiovascular; e TC 7.120/2024-7 - farmácia cidadã* ([subseções 5.2.2.2 a 5.2.2.7](#)).

Quanto às políticas públicas de segurança.

9.3.10 Secretaria de Estado da Segurança Pública e Defesa Social (Sesp) e Secretaria Estadual das Mulheres (Sesm) - ciência da avaliação realizada pelo TCEES acerca da política de enfrentamento à violência contra mulheres e meninas, chamando atenção para a existência de risco relevante ao cumprimento dos objetivos dessa política estadual, conforme evidenciado na auditoria operacional registrada no Proc. TC 3.548/2024-4. A superação desse risco demanda atenção por parte da gestão estadual, inclusive mediante análise das recomendações constantes da auditoria e eventual adoção de outras medidas que entender cabíveis ([subseção 5.2.3.3](#)).

Quanto às políticas públicas de assistência social.

9.3.11 Secretaria de Trabalho, Assistência e Desenvolvimento Social (Setades) - ciência da avaliação realizada pelo TCEES acerca do Plano Estadual de Assistência Social (PEAS)



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

Gabinete Conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo

2024-2027, chamando atenção para a existência de risco relevante ao cumprimento dos objetivos dessa política estadual, se as metas estabelecidas não forem específicas e mensuráveis ([subseção 5.2.4.4](#)).

Quanto à governança das contratações públicas.

9.3.12 Secretaria de Estado de Gestão e Recursos Humanos (Seger), Secretaria de Estado do Governo (SEG) e Secretaria de Estado de Controle e Transparência (Secont) - ciência das ocorrências registradas nos autos TC 7.902/2024-1, reproduzidas nesta instrução de forma resumida, acerca da avaliação sobre governança das contratações públicas, chamando atenção para a necessidade de: *aferir a eficácia das ações de capacitação formativas realizadas; implementar política de gestão por competência; uma atuação sistemática da Alta Administração para promover a efetiva implantação e monitoramento do Plano de Contratação Anual; implementação da gestão de riscos, em sua governança e acompanhamento das ações mitigadoras* ([subseção 5.3](#)).

Seguindo o trâmite regimental, os autos foram submetidos ao crivo do **Ministério Público de Contas** que, por meio do [Parecer 03104/2025-3 \(evento 86\)](#), de lavra do Procurador Luís Henrique Anastácio da Silva, em consonância à proposta contida na [ITC 03018/2025-2 \(evento 86\)](#), manifestou-se pela Aprovação da Prestação de Contas Anual.

Encerrada a fase instrutória, os autos vieram a este Gabinete para prolação de Voto.

**É o relatório.**

## **2. INTRODUÇÃO**

O Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCEES), órgão de controle externo estadual e municipal, nos termos das Constituições Federal (CF/1988) e Estadual, e conforme dispõe sua Lei Orgânica, exerce no presente feito uma de suas competências constitucionais mais relevantes: **apreciar as contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado, mediante parecer prévio**, a ser elaborado no prazo de sessenta dias a contar do seu recebimento, conforme previsto no art. 105 do Regimento Interno do TCEES.

O controle externo, como função constitucionalmente atribuída ao Poder Legislativo com o auxílio dos Tribunais de Contas (art. 71 da CF/88), representa instrumento



essencial de limitação do poder estatal, de defesa da cidadania e de garantia da boa governança pública. A sua importância vem sendo reforçada diante de uma sociedade cada vez mais participativa, exigente quanto à atuação dos agentes públicos e comprometida com os princípios da transparência, da legalidade e da responsabilidade fiscal.

As contas de governo apresentadas abrangem a totalidade do exercício financeiro do Estado, contemplando as atividades dos Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário, bem como do Ministério Público Estadual, do Tribunal de Contas e da Defensoria Pública. Ressalta-se, contudo, que a presente apreciação **não exclui a obrigatoriedade de os ordenadores de despesa de cada Poder e órgão autônomo apresentarem suas respectivas prestações de contas, em processos próprios**, para fins de julgamento por este Tribunal.

A prestação de contas é composta pelo Balanço Geral do Estado, além dos documentos e informações exigidos pela Instrução Normativa TC nº 68/2020, acompanhados do relatório e parecer conclusivo do órgão de controle interno.

No caso concreto, as contas foram apresentadas pelo Excelentíssimo Senhor Governador do Estado, José Renato Casagrande, em 29 de abril de 2025, à Assembleia Legislativa, nos termos do art. 91, XVIII, da Constituição Estadual, e encaminhadas ao TCEES em 14 de maio de 2025, tendo sido autuadas sob o nº 4.006/2025-7. Desta forma, o prazo regimental para emissão do parecer prévio encerra-se em 12 de julho de 2025.

O objetivo principal da presente apreciação é avaliar a atuação do Chefe do Poder Executivo no exercício das funções políticas de planejamento, organização, direção e controle das políticas públicas estaduais, a fim de, ao final, opinar pela emissão de parecer prévio dirigido à Assembleia Legislativa, recomendando a aprovação, aprovação com ressalvas ou rejeição das contas prestadas.



**Os processos de controle externo que embasaram à análise de Contas são: Proc. TC 2.739/2021-4**, Contas do governador 2020; **Proc. TC 3.441/2024-1**, Contas do governador 2023; **Proc. TC 6.937/2017-1**, Levantamento sobre a atividade petrolífera; **Proc. TC 7.048/2021-3**, Recurso inominado; **Proc.TC 2.032/2025-6**, Fiscalização/acompanhamento da renúncia de receitas 2024; **Proc.TC 2.152/2024-8**, Fiscalização/auditoria na operacionalização do Programa Nacional de Imunização (PNI); **Proc.TC 2.153/2024-2**, Fiscalização/auditoria para avaliação das ações de enfrentamento à violência contra mulheres e meninas (período 2022-2024); **Proc. TC 3.548/2024-4**, Auditoria de elementos específicos que compõem o Balanço Geral do Estado de 2023; **Proc. TC 458/2024-1**, Fiscalização/acompanhamento políticas públicas em saúde; **Proc. TC 6.764/2024-4**, Fiscalização/acompanhamento da implementação da Política Estadual de Mudanças Climáticas (PEMC); **Proc.TC 7.119/2024-4**, Fiscalização/auditoria para avaliar a governança sobre a estratégia de saúde cardiovascular no Espírito Santo; **Proc.TC 7.120/2024-7**, Fiscalização/auditoria para verificar as aquisições, dispensação e controle dos estoques de medicamentos no âmbito das farmácias cidadãs estaduais; **Proc. TC 7.122/2024-6**, Fiscalização/acompanhamento do Programa Estadual de Gestão Financeira Escolar (Progefe); **Proc.TC 7.857/2024-9**, Auditoria de elementos específicos que compõem o Balanço Geral do Estado de 2024 e **Proc.TC 7.902/2024-1**, Fiscalização/auditoria para avaliar a governança das contratações públicas no âmbito do Governo do Estado.

Tais fiscalizações permitiram a análise de aspectos qualitativos e quantitativos da gestão pública estadual, com destaque para o cumprimento das metas fiscais, o equilíbrio das finanças públicas, a regularidade dos processos de renúncia de receita e o desempenho das políticas sociais estruturantes.

Diante do exposto, verifico que os autos se encontram devidamente instruídos, com a observância dos trâmites legais e regimentais. Considerando a documentação apresentada e os elementos técnicos colhidos nos diversos processos de controle externo mencionados, entendo que **a prestação de contas está apta à emissão de parecer prévio**, conforme dispõe o art. 105 do Regimento Interno desta Corte.



### **3. CONJUNTURA ECONÔMICA E FISCAL**

Em 2024, o cenário macroeconômico nacional apresentou desempenho acima das expectativas iniciais. O Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro cresceu 3,4%, totalizando R\$ 11,4 trilhões. A agropecuária teve retração de -3,2%, enquanto a indústria e os serviços avançaram 3,3% e 3,7%, respectivamente. A inflação, medida pelo IPCA, foi de 4,83%, superando o índice do ano anterior e a meta do Conselho Monetário Nacional. O câmbio encerrou o ano acima de R\$ 6,00 por dólar e a taxa de desemprego ficou em 6,2%.

No plano internacional, observou-se desaceleração econômica em grandes economias, como Japão e Índia. A balança comercial brasileira registrou superávit de US\$ 74,6 bilhões, resultado de queda nas exportações (-0,8%) e aumento nas importações (+9%). A corrente de comércio somou US\$ 599,9 bilhões. O preço do petróleo, tipo Brent caiu 3,6%, e o tipo WTI caiu 4,4%.

No Espírito Santo, o PIB cresceu 2,6%, atingindo R\$ 206,2 bilhões. A inflação regional foi de 4,26% e a taxa de desocupação caiu para 3,9%, o menor índice desde 2012. As exportações estaduais cresceram 12,55%, com destaque para o minério de ferro, enquanto as importações aumentaram 41,61%, elevando o grau de abertura comercial para 64,28%.

Apesar do aumento nas transações comerciais, a produção de petróleo e gás estadual seguiu em queda, com 65,1 milhões de barris de óleo equivalente (boe) produzidos em 2024. Ainda assim, a gestão fiscal permaneceu equilibrada: a receita totalizou R\$ 29,2 bilhões (alta nominal de 12,85%) e a despesa, R\$ 28,3 bilhões (12,81%), resultando em superávit orçamentário de R\$ 908,9 milhões.



A dívida consolidada bruta representou 31,97% da Receita Corrente Líquida (RCL) ajustada, abaixo do limite de alerta da LRF (200%), e a dívida líquida foi negativa em 9,76% da RCL, indicando solvência. A disponibilidade líquida de caixa alcançou 27% da RCL, com R\$ 957,7 milhões em superávit na fonte de recursos ordinários do Tesouro.

**O Estado manteve, em 2024, a nota A+ na Capacidade de Pagamento (Capag), segundo a Secretaria do Tesouro Nacional, refletindo sua elevada solvência e capacidade de contratar empréstimos com garantia da União.**

#### **4. CONFORMIDADE DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA**

A análise da execução orçamentária e financeira do exercício de 2024 demonstrou aderência aos instrumentos legais de planejamento, observando os princípios da responsabilidade fiscal e da eficiência na alocação de recursos públicos.

##### **4.1 Instrumentos de planejamento orçamentário**

A conformidade da execução orçamentária está vinculada à coerência e articulação entre os instrumentos de planejamento – PPA, LDO e LOA – previstos no art. 165 da Constituição Federal. Para o exercício de 2024, os dispositivos legais estaduais vigentes foram as Leis nº 11.955/2023 (PPA), nº 11.867/2023 (LDO) e nº 12.024/2023 (LOA). A atuação integrada desses instrumentos representa fundamento do planejamento governamental, estabelecendo diretrizes, metas e prioridades para o gasto público.

O Plano Plurianual definiu as diretrizes estratégicas para o quadriênio 2024–2027, organizando as ações em 46 programas, dos quais 21 foram priorizados em 2024. A Lei de Diretrizes Orçamentárias, por sua vez, reconheceu formalmente as metas e prioridades constantes do Anexo III do PPA, admitindo a possibilidade de reprogramação por decreto executivo. A Lei Orçamentária refletiu essas escolhas, estabelecendo dotações condizentes com os objetivos definidos previamente.



**A execução dos programas prioritários revelou grau de aderência significativo, com média de execução orçamentária de 84,23%.** Em 13 dos 21 programas prioritários, as despesas liquidadas ficaram entre 60% e 84% das dotações atualizadas. Considerando tratar-se do primeiro ano de vigência do PPA, e a compatibilidade observada entre planejamento e execução, não se identificou fundamento para expedição de alerta, especialmente porque os responsáveis já foram cientificados no julgamento das contas de 2023 ([Processo TC 3.441/2024-1](#)).

A análise indica maturidade na estruturação do planejamento estadual, especialmente pela articulação normativa entre os instrumentos e pela execução compatível com as prioridades fixadas. A ausência de desvios relevantes fortalece a previsibilidade e a continuidade institucional, além de reforçar o papel do controle externo na indução de boas práticas de gestão pública.

## **4.2 Gestão Orçamentária**

### **4.2.1 Receitas e Despesas**

A Lei Orçamentária Anual (LOA) para o exercício de 2024 fixou a **receita total do Estado** em R\$ 24.930.292.998,00, abrangendo os orçamentos Fiscal e da Seguridade Social. No decorrer do exercício, a previsão foi atualizada para R\$ 27.630.563.389,29, em razão da abertura de créditos adicionais com base em superávit financeiro e excesso de arrecadação.

Ao final do exercício, a receita realizada totalizou R\$ 29.223.585.518,07, superando em 5,77% a previsão atualizada. Este desempenho decorreu, principalmente, da arrecadação de receitas correntes, que atingiram R\$ 28.283.130.228,24 (108,36% da previsão), com destaque para: impostos, taxas e contribuições de melhoria (R\$ 15,77 bilhões), transferências correntes (R\$ 7,69 bilhões) e outras receitas correntes (R\$ 1,93 bilhão).



As receitas de capital, por sua vez, somaram R\$ 940.455.289,83, representando 61,53% da previsão, sendo compostas por operações de crédito, alienação de bens, amortização de empréstimos e transferências de capital.

Em comparação ao exercício de 2023, em valores constantes (corrigidos pelo IPCA), a **receita total apresentou crescimento de 7,05%, com variação positiva de 11,36% nas receitas correntes e decréscimo de 50,53% nas receitas de capital.**

No tocante às transferências constitucionais, observou-se o repasse de aproximadamente R\$ 5,9 bilhões aos municípios, conforme dispõe o art. 158 da Constituição Federal.

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

A despesa total inicialmente fixada na Lei Orçamentária Anual de 2024 foi de R\$ 24.930.292.998,00, abrangendo o Orçamento Fiscal e da Seguridade Social, incluindo as reservas do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) e de contingência. No decorrer do exercício, a dotação foi atualizada para R\$ 31.136.892.477,53, dos quais **R\$ 28,3 bilhões** foram efetivamente empenhados, representando **92,79% da dotação atualizada**. As **despesas correntes** corresponderam a **77,49% da execução**, com percentual de realização de **96,35%**, enquanto as **despesas de capital** atingiram **22,16% da execução**, com **82,85% de realização**.

Conforme informações extraídas do sistema Sigefes, os **créditos adicionais** abertos totalizaram R\$ 9.472.448.645,61, sendo R\$ 9.344.079.732,17 **suplementares** e R\$ 128.368.913,44 **especiais**. Após as anulações de dotações, o impacto líquido foi o valor já mencionado de R\$ 6,2 bilhões. Observa-se que os créditos suplementares foram autorizados nos limites previstos no art. 6º da LOA, que fixava teto de R\$ 7.479.087.899,00 para esse tipo de alteração orçamentária, tendo sido respeitado.



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

Gabinete Conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo

CRÉDITOS ADICIONAIS POR TIPO	
Tipo de Crédito	Valor
Suplementares	9.344.079.732,17
Lei 12.024/2023 (LOA)	7.465.972.317,70
Lei 12.027/2024	1.120.179.791,00
Lei 12.307/2024	757.927.623,47
Especiais	128.368.913,44
<b>Total Bruto</b>	<b>9.472.448.645,61</b>
(-) Anulação de Dotação	3.265.849.166,08
<b>Total Líquido</b>	<b>6.206.599.479,53</b>

Fonte: Consulta Balancete – Sigefes.

Tabela 1 da ITC 3018/2025-2 - Créditos adicionais abertos em 2024

Valores em reais

Constatou-se, ainda, a suficiência dos recursos para lastrear a abertura de créditos, em observância ao disposto nos arts. 42 e 43 da Lei nº 4.320/1964 e art. 167, inciso V da Constituição Federal, não sendo identificadas evidências de descumprimento das normas aplicáveis<sup>1</sup>.

**A execução das despesas** reflete a adequada distribuição dos recursos públicos entre as diversas áreas da administração, com foco nos serviços essenciais à população. A elevada execução das despesas correntes indica a manutenção de compromissos regulares e a preservação da capacidade operacional do Estado. Por sua vez, a execução das despesas de capital evidencia a continuidade dos investimentos públicos, mesmo em cenário de incertezas econômicas, com destaque para obras de infraestrutura e aquisição de bens permanentes.

As funções com maior execução foram Saúde (18,36%), Previdência Social (16,47%) e Educação (12,77%), demonstrando o alinhamento com as demandas sociais prioritárias. A função saúde, por exemplo, ultrapassou R\$ 5,2 bilhões em empenhos, com taxa de execução de 96,42%. Já os gastos com educação somaram R\$ 3,6 bilhões, com execução próxima a 95%. Tais indicadores refletem a priorização das áreas que impactam diretamente na qualidade de vida da população.

<sup>1</sup> Art. 6º Fica o Poder Executivo autorizado a abrir créditos suplementares até o limite de 20% (vinte por cento) do total da despesa fixada nesta Lei, utilizando como fontes os recursos provenientes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias, nos termos do inciso III do § 1º do art. 43 da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, bem como os recursos provenientes de excesso de arrecadação e superávit financeiro, nos termos dos incisos I e II do § 1º do art. 43 da referida Lei Federal.



Na comparação com o exercício anterior, a despesa total cresceu 7,11%, com destaque para aumento nas despesas correntes (7,60%) e de capital (5,49%), demonstrando expansão da capacidade de investimento e preservação da sustentabilidade fiscal. O controle das despesas e a boa gestão orçamentária contribuem para o fortalecimento da governança pública e para a geração de resultados positivos na política fiscal do Estado.

#### 4.2.2 Utilização dos recursos provenientes da compensação financeira pelo resultado da exploração de petróleo ou gás natural e cessão onerosa de petróleo

A execução orçamentária de 2024 registrou o empenho de **R\$ 1,88 bilhão** com recursos da **fonte 704 – royalties**, oriundos da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural. Os elementos de despesa mais relevantes foram **obras e instalações (28,8%)**, **principal da dívida contratual resgatado (15%)**, **juros sobre a dívida por contrato (12,8%)**, **auxílios (12,2%)** e **aquisição de títulos de crédito (9,5%)**. Essa alocação reflete a utilização majoritária desses recursos em **investimentos e amortização da dívida**, o que está em consonância com a finalidade compensatória estabelecida na legislação de regência.

Elemento de Despesa		Despesa Empenhada	% Total
51	OBRAS E INSTALAÇÕES	543.906.034,12	28,82%
71	PRINCIPAL DA DÍVIDA CONTRATUAL RESGATADO	284.048.511,39	15,05%
21	JUROS SOBRE A DÍVIDA POR CONTRATO	242.021.741,83	12,82%
42	AUXÍLIOS	230.351.458,91	12,20%
63	AQUISIÇÃO DE TÍTULOS DE CRÉDITO	178.408.861,83	9,45%
52	EQUIPAMENTOS E MATERIAL PERMANENTE	152.487.680,24	8,08%
39	OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS - PESSOA JURÍDICA	61.161.340,39	3,24%
61	AQUISIÇÃO DE IMÓVEIS	40.041.829,40	2,12%
32	MATERIAL, BEM OU SERVIÇO PARA DISTRIBUIÇÃO GRATUITA	31.864.860,96	1,69%
84	DESPESAS DECORRENTES DA PARTICIPAÇÃO EM FUNDOS, ORGANISMOS, OU ENTIDADES ASSEMELHADAS, NACIONAIS E INTERNACIONAIS	28.284.174,26	1,50%
77	PRINCIPAL CORRIGIDO DA DÍVIDA CONTRATUAL REFINANCIADO	24.483.433,76	1,30%
35	SERVIÇOS DE CONSULTORIA	17.028.037,02	0,90%
40	SERVIÇOS DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO - PESSOA JURÍDICA	16.866.236,12	0,89%
48	OUTROS AUXÍLIOS FINANCEIROS A PESSOAS FÍSICAS	7.245.766,86	0,38%
20	AUXÍLIO FINANCEIRO A PESQUISADORES	5.631.470,10	0,30%
85	CONTRATO DE GESTÃO	5.352.184,61	0,28%
92	DESPESAS DE EXERCÍCIOS ANTERIORES	4.324.005,58	0,23%
22	OUTROS ENCARGOS SOBRE A DÍVIDA POR CONTRATO	3.860.863,10	0,20%



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

Gabinete Conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo

45	SUBVENÇÕES ECONÔMICAS	3.503.186,03	0,19%
93	INDENIZAÇÕES E RESTITUIÇÕES	3.018.114,84	0,16%
65	CONSTITUIÇÃO OU AUMENTO DE CAPITAL DE EMPRESAS	2.003.589,75	0,11%
30	MATERIAL DE CONSUMO	664.202,01	0,04%
15	DIÁRIAS - MILITAR	435.305,00	0,02%
91	SENTENÇAS JUDICIAIS	106.753,69	0,01%
33	PASSAGENS E DESPESAS COM LOCOMOÇÃO	100.000,00	0,01%
37	LOCAÇÃO DE MÃO-DE-OBRA	80.963,24	0,00%
41	CONTRIBUIÇÕES	53.460,00	0,00%
31	PREMIAÇÕES CULTURAIS, ARTÍSTICAS, CIENTÍFICAS, DESPORTIVAS E OUTRAS	31.840,00	0,00%
14	DIÁRIAS - CIVIS	18.397,00	0,00%
36	OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS - PESSOA FÍSICA	411,00	0,00%
Total		1.887.384.713,04	100%

Fonte: Consulta Sigefes.

Contudo, verificou-se o uso e parte desses recursos para despesas com **diárias, passagens e locomoção de servidores**, vinculadas ao quadro permanente de pessoal, o que é expressamente vedado pelo **art. 8º da Lei nº 7.990/1989**, que dispõe sobre a compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural. Tal dispositivo estabelece que os valores recebidos a título de royalties devem ser aplicados em projetos que proporcionem melhorias efetivas à população afetada pela exploração, vedando a sua destinação para o custeio da estrutura administrativa permanente.

Tabela 2 da ITC 3018/2025 - 2 – Utilização de recursos de royalties em despesa vedada

ÓRGÃO	ELEMENTO DE DESPESA	VALOR (R\$)
450905 - FUNDO DE PROTEÇÃO E DEFESA CIVIL DO ESTADO	15 - DIÁRIAS - MILITAR	435.305,00
450905 - FUNDO DE PROTEÇÃO E DEFESA CIVIL DO ESTADO	33 - PASSAGENS E DESPESAS COM LOCOMOÇÃO	100.000,00
450905 - FUNDO DE PROTEÇÃO E DEFESA CIVIL DO ESTADO	14 - DIÁRIAS - CIVIL	9.057,00
410202 - AGÊNCIA ESTADUAL DE RECURSOS HÍDRICOS	14 - DIÁRIAS - CIVIL	9.340,00
<b>TOTAL</b>		<b>553.702,00</b>

Fonte: Consulta Sigefes.

Diante dessa constatação e considerando não se tratar de prática adotada por todas as unidades gestoras do Poder Executivo estadual, encaminhe-se **CIÊNCIA** ao Chefe do Poder Executivo estadual e aos atuais ordenadores de despesas da Agência Estadual de Recursos Hídricos (Agerh) e do Fundo de Proteção e Defesa Civil do Estado (FUNPDEC), de que foram utilizados indevidamente recursos provenientes de royalties, como forma de ALERTA, chamando atenção para a necessidade de observância do art. 8º da Lei 7.990/1989 e de procederem à recomposição, com recursos ordinários, da conta/fonte de recursos específica dos royalties.



Por sua vez, no tocante aos **recursos extraordinários recebidos da União** relativos à **cessão onerosa de petróleo**, instituída pela **Lei nº 13.885/2019**, foram aplicados **R\$ 118,9 milhões** em **benefícios previdenciários vinculados ao Fundo Financeiro do RPPS Estadual (fonte 721)**. Essa aplicação mostrou-se adequada e em conformidade com o **§ 1º do art. 1º da referida norma federal**, que permite tal destinação específica para reforço das obrigações previdenciárias dos entes das demais esferas.

#### **4.2.3 Contribuições previdenciárias devidas ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS)**

A previdência social, nos termos do art. 1º da Lei 8.213/1991, mediante contribuição, tem por fim assegurar aos seus beneficiários meios indispensáveis de manutenção nas situações regulamentadas pela lei. De acordo com o art. 12, o servidor ocupante de cargo efetivo dos municípios, bem como o das respectivas autarquias e fundações, é vinculado ao Regime Geral de Previdência Social quando não amparado por Regime Próprio de Previdência Social.

A execução das contribuições previdenciárias devidas ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS) foi monitorada com base no disposto no art. 195, I, “a”, da Constituição Federal, e no art. 22, I, da Lei nº 8.212/1991. No exercício de 2024, o Estado manteve a regularidade nos recolhimentos das contribuições patronais incidentes sobre a folha de pagamento dos segurados vinculados ao RGPS, conforme apurado nos balancetes e comprovantes de recolhimento junto à Receita Federal do Brasil.

O acompanhamento não apontou indícios de inadimplemento ou parcelamento de contribuições sem respaldo legal. Tampouco foram verificadas omissões ou atrasos capazes de gerar encargos financeiros adicionais, o que evidencia conformidade com os princípios da responsabilidade fiscal e da boa gestão previdenciária. O cumprimento das obrigações previdenciárias perante o RGPS contribui para a sustentabilidade do sistema, além de preservar os direitos dos servidores e evitar riscos jurídicos ao ente estadual.



#### 4.2.4 Destinação de recursos a projetos de desenvolvimento científico e tecnológico

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

No Espírito Santo, a **Constituição Estadual** (art. 197, § 2º) determina que o Estado destine anualmente **ao menos 2,5% de sua receita orçamentária** para o fomento dessas atividades.

Na **Mensagem nº 534/2023** que acompanhou o Projeto de Lei Orçamentária de 2024, o Poder Executivo apresentou o **Quadro VII**, detalhando a metodologia adotada para atender ao mandamento constitucional. A base de cálculo considerada foi a **receita orçamentária**, que totalizou **R\$ 29.223.585.518,07**, o que impõe o mínimo de **R\$ 730.589.637,95** para cumprimento da obrigação.

De acordo com os registros do sistema Sigefes, o total de **despesas empenhadas com ações de ciência, tecnologia e inovação** foi de **R\$ 743.490.093,00**, distribuídas entre iniciativas como pesquisa, desenvolvimento tecnológico, difusão do conhecimento, extensão rural e aquisição de equipamentos. Assim, o Estado superou o valor mínimo exigido, atingindo o percentual de **2,54% da receita orçamentária**.

Diante desses dados, conclui-se que o Estado cumpriu o disposto no **art. 197, § 2º da Constituição Estadual**, destinando volume adequado de recursos ao setor.

#### 4.2.5 Orçamento de investimento



O **orçamento de investimento** contempla os aportes realizados pelas empresas estatais em que o Estado detenha, direta ou indiretamente, a maioria do capital social com direito a voto, e cujas programações não integrem o Orçamento Fiscal e da Seguridade Social.

Para o exercício de 2024, a **Lei Orçamentária Anual (LOA)** fixou o orçamento de investimento em **R\$ 1.474.960.893,21**, tendo sido autorizados créditos adicionais no montante de **R\$ 171.218.567,26**, elevando a dotação atualizada para **R\$ 1.646.179.460,47**. A autorização para abertura de créditos estava prevista no **art. 7º da LOA**, cujo limite era de **R\$ 442.488.268,00**, o que demonstra que o procedimento respeitou os parâmetros legais.

A execução alcançou **R\$ 1.155.758.235,42**, com destaque para a **Companhia Espírito Santense de Saneamento (CESAN)**, responsável pela aplicação de **R\$ 896.646.410,16** na função saneamento, representando **77,58%** do total executado. As informações estão detalhadas no [Apêndice 74/2025-1 \(evento 75\)](#).

#### **4.2.6 Implantação do sistema de custos**

O art. 50, § 3º da Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece que a Administração Pública manterá sistema de custos que permita a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial.

Por seu turno, o Decreto Federal 10.540/2020, alterado pelo Decreto Federal 11.644/2023, dispôs que a partir de 2025 a União passará a receber informações sobre custos dos entes federados.

Observou-se que no âmbito do Governo do Estado do Espírito Santo foram editados o Decreto nº 4.949-R/2021, que dispõe sobre a instituição do sistema de informação de custos do Espírito Santo - SIC-ES; e, também a Portaria SEFAZ 23-R/2021, que aprovou o plano de ação exigido no parágrafo único do art. 18 do



Decreto Federal 10.540/2020. No exercício de 2024, o Estado deu início à implantação do SIC-ES.

#### **4.2.6.1 Implementação da Gestão de Custos no Setor Público Capixaba como Estratégia de Modernização e Eficiência**

A gestão de custos no setor público constitui ferramenta estratégica para o aprimoramento da tomada de decisões, racionalização do gasto e elevação da transparência fiscal. Sua aplicação permite que políticas públicas sejam estruturadas com base em evidências, contribuindo para a eficiência alocativa e para a avaliação da efetividade do gasto público.

No plano normativo, a **Lei Complementar nº 101/2000 (LRF)**, em seu art. 50, § 3º, estabelece a obrigatoriedade da adoção de sistema de custos que viabilize a avaliação da atuação da gestão pública. Complementarmente, a **Norma Brasileira de Contabilidade Técnica do Setor Público – NBCTSP 34**, emitida pelo Conselho Federal de Contabilidade, estabelece os conceitos e critérios técnicos para mensuração e reconhecimento de custos no setor público, orientando a estruturação dos respectivos sistemas em conformidade com as boas práticas contábeis.

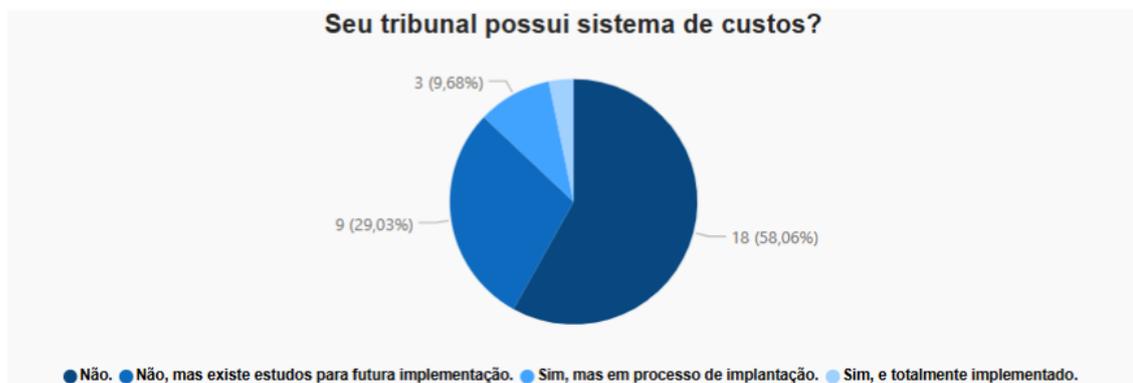
Neste cenário, destaca-se o papel indutor exercido pelo Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCEES), que elaborou e aprovou, por meio da Instrução Normativa TC nº 96/2025, o **Guia de Orientação para Implementação da Gestão de Custos no Setor Público**. O documento estabelece diretrizes metodológicas e operacionais para estruturação dos sistemas de custos, incluindo padrões cadastrais, objetos de custeio, apropriação de custos indiretos, métodos de custeio e modelagens gerenciais, com base na NBCTSP 34. A iniciativa busca promover a comparabilidade, padronização e efetividade no uso de recursos públicos, contribuindo para a elevação da qualidade da gestão fiscal nos entes jurisdicionados.

Para viabilizar a aplicação prática do modelo proposto, foi firmado o **Acordo de Cooperação Técnica nº 18/2024**, celebrado entre o TCEES, o Governo do Estado e



oito municípios capixabas, com vistas à implantação experimental do sistema. Tal medida permite testar, ajustar e consolidar o modelo como referência estadual, favorecendo a difusão da cultura de custos no âmbito dos demais entes.

Em paralelo, levantamento realizado no âmbito do Comitê Técnico de Custos do Instituto Rui Barbosa evidencia a incipiência na adoção de sistemas de custos no Brasil: dos 33 Tribunais de Contas existentes, apenas o TCEES declarou possuir sistema totalmente implementado. Embora existam iniciativas pontuais em outros tribunais – como seminários, auditorias e projetos-piloto –, observa-se a necessidade de padronização, articulação institucional e intensificação de estratégias formativas.



Ainda segundo o levantamento nacional realizado, também foi analisada a existência de iniciativas dos Tribunais para promover a gestão de custos entre os seus jurisdicionados. Os dados demonstram que, além da baixa implementação interna, é igualmente limitada a atuação proativa voltada à indução dessa cultura nos entes fiscalizados.





No plano federal, destaca-se o Sistema de Informação de Custos do Governo Federal, desenvolvido pela Secretaria do Tesouro Nacional, cuja experiência tem orientado outras esferas de governo na estruturação de sistemas similares.

Diante desse contexto, o Governo do Estado do Espírito Santo ocupa posição estratégica para induzir a consolidação do modelo capixaba de gestão de custos, ao institucionalizar o Guia elaborado pelo TCEES como referência oficial e integrá-lo aos processos de planejamento, execução e avaliação das políticas públicas estaduais. A medida fomenta sinergia com os municípios, promove decisões informadas por dados econômicos e contribui para o fortalecimento da governança fiscal.

Importa destacar que a ausência de informações de custos confiáveis favorece a persistência de práticas de superestimação de receitas, o que contribui para a criação de uma realidade orçamentária artificial e para a recorrência de contingenciamentos, improvisações e distorções na execução financeira. Esse cenário compromete a governança fiscal e enfraquece a credibilidade do planejamento público, ao dissociá-lo de fundamentos técnicos e evidências concretas.

Nesse sentido, **recomenda-se:**

- **Ao Governo do Estado do Espírito Santo**, o reconhecimento formal do Guia elaborado pelo TCEES como referência técnica oficial para os órgãos da administração estadual, mediante edição de ato normativo específico;
- **Aos órgãos e entidades da administração estadual**, a inclusão das diretrizes constantes no Guia em seus manuais internos de gestão, com adoção obrigatória das estruturas cadastrais, critérios de apropriação e modelagens previstas;
- **À Casa Civil e à Secretaria de Estado da Fazenda**, a adoção de medidas para institucionalizar o modelo proposto, com constituição de grupo de trabalho interinstitucional e cronograma de implantação gradual;



- **Ao Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo**, a promoção de capacitações técnicas, com intercâmbio de boas práticas entre os entes participantes do Acordo de Cooperação Técnica nº 18/2024; bem como o acompanhamento da execução do acordo, com realização de auditorias específicas, monitoramento de indicadores e atualização periódica do conteúdo do Guia.

### 4.3 Gestão financeira

O decreto de programação orçamentária e financeira, editado pelo Poder Executivo, tem por finalidade regulamentar a execução orçamentária e financeira do exercício, conforme previsto no art. 47 da Lei nº 4.320/1964 e no art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal. Para o exercício de 2024, essa exigência foi atendida com a publicação do Decreto nº 5.606-R, de 23 de janeiro de 2024, que fixou a programação financeira e o cronograma mensal de desembolso.

Ao final do exercício de 2024, os demonstrativos contábeis indicaram saldo de **caixa e equivalentes de caixa** no montante de **R\$ 10.307.441.775,65**, representando um acréscimo nominal de **8,16%** em relação ao exercício anterior. Por outro lado, o saldo da **dívida flutuante** alcançou **R\$ 3.082.623.860,49**, valor **13,92%** superior ao registrado no exercício anterior.

A movimentação dos **restos a pagar** evidenciou a inscrição de **R\$ 2.188.907.990,74** ao longo do exercício, o que corresponde a um aumento nominal de **9,77%** em comparação com o exercício anterior.

No que se refere à geração líquida de caixa e equivalentes de caixa, observou-se um saldo positivo de R\$ 633.058.909,09 em 2024. Esse resultado decorre, principalmente, do crescimento de 23,09% na geração de caixa das atividades operacionais do Estado – que passou de R\$ 4.809.322.995,05 em 2023 para R\$ 5.919.720.861,55 em 2024 – e de 23,28% nos desembolsos com atividades de



investimentos, que aumentaram de R\$ 4.447.599.809,99 para R\$ 5.482.882.837,87 no mesmo período.

No que se refere à **execução orçamentária e financeira**, em cumprimento aos arts. 47 da Lei 4.320/1964 e 8º da LRF, o Decreto 5.606-R/2024 fixou a programação financeira do Estado. Ao final do exercício, o saldo de caixa e equivalentes alcançou **R\$ 10,3 bilhões** (+8,16%), enquanto a dívida flutuante somou **R\$ 3,08 bilhões** (+13,92%). Os restos a pagar inscritos totalizaram **R\$ 2,19 bilhões** (+9,77%), com saldo final de **R\$ 2,32 bilhões**. A geração líquida de caixa foi positiva em **R\$ 633 milhões**, destacando-se o aumento de **23,09%** nas atividades operacionais (**R\$ 5,91 bilhões**) e de **23,28%** nos investimentos (**R\$ 5,48 bilhões**).

**No tocante à ordem cronológica de pagamentos**, a Lei nº 14.133/2021 determina que a inobservância imotivada dessa ordem enseja a apuração de responsabilidade do agente público, cabendo aos órgãos de controle sua fiscalização. A nova Lei de Licitações entrou em vigor em 1º de janeiro de 2024, e, no Estado do Espírito Santo, foi regulamentada pelo Decreto nº 5.545-R/2023, que trata da gestão de contratos administrativos no âmbito da Administração Pública estadual. A Subseção II do referido decreto trata especificamente da ordem cronológica de pagamento, prevendo em seu art. 36, § 3º, que os órgãos e entidades devem disponibilizar mensalmente, em seção específica do Portal da Transparência, a ordem cronológica de seus pagamentos, bem como as justificativas que fundamentarem eventuais alterações. No exercício de 2024, não foram identificadas irregularidades relevantes relacionadas à observância da ordem cronológica de pagamento.

**Quanto às transferências de recursos aos Poderes**, a Constituição Estadual estabelece que o Poder Judiciário, o Poder Legislativo, o Ministério Público, o Tribunal de Contas e a Defensoria Pública devem elaborar suas propostas orçamentárias observando os limites definidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Em 2024, o art. 21 da LDO fixou que o limite das propostas deveria considerar a dotação consignada na Lei Orçamentária de 2023, na fonte 500 – recursos não vinculados de impostos – atualizada pela inflação acumulada de julho de 2022 a junho de 2023,



medida pelo IPCA (3,1615%), acrescida de 5%. Além disso, deveria ser considerada a dotação destinada à cobertura da insuficiência financeira do fundo financeiro de cada órgão.

Durante o exercício, foram abertos créditos adicionais que impactaram essas dotações. A despesa relativa aos inativos vinculados ao fundo financeiro foi executada pelo RPPS, também com recursos da fonte 500.

Foi constatado que a dotação atualizada de 2024, incluindo os aportes ao fundo financeiro, totalizou R\$ 2.792.598.399, distribuídos entre os Poderes Judiciário (R\$ 1.511.558.659), Ministério Público (R\$ 562.843.835), Assembleia Legislativa (R\$ 340.665.131), Tribunal de Contas (R\$ 255.922.765) e Defensoria Pública (R\$ 121.608.009).

Com relação às **transferências financeiras efetivamente realizadas em 2024**, observa-se que os valores repassados superaram ligeiramente as dotações atualizadas. O Poder Judiciário recebeu R\$ 1.565.684.429 (5,36% da receita arrecadada), o Ministério Público R\$ 561.584.883 (1,92%), a Assembleia Legislativa R\$ 341.309.483 (1,17%), o Tribunal de Contas R\$ 254.395.567 (0,87%) e a Defensoria Pública R\$ 121.720.009 (0,42%), totalizando R\$ 2.844.694.371, conforme detalhado na Tabela 17. **Todos os Poderes e órgãos realizaram devoluções de duodécimos ao final do exercício.** Ressalte-se que, havendo superávit financeiro ao término do exercício de 2024, este deverá ser restituído ao Tesouro Estadual ou deduzido das parcelas duodecimais de 2025, conforme previsto na Instrução Normativa TC nº 74/2021, aplicável à fonte de recursos 500.

#### 4.4 Gestão fiscal e limites constitucionais

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



informações na Manifestação Técnica 1.249/2025-1, [Apêndice 77/2025-4 \(evento 78\)](#).

#### 4.4.1 Metas anuais estabelecidas na LDO

Verificou-se o **cumprimento das metas fiscais do resultado primário e do resultado nominal**, conforme estabelecido no Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Os resultados apurados indicam conformidade com os parâmetros fixados para o exercício de 2024, conforme ilustrado no **Gráfico 16**, que apresenta o desempenho dos referidos indicadores e evidencia o atingimento das metas fiscais previstas.

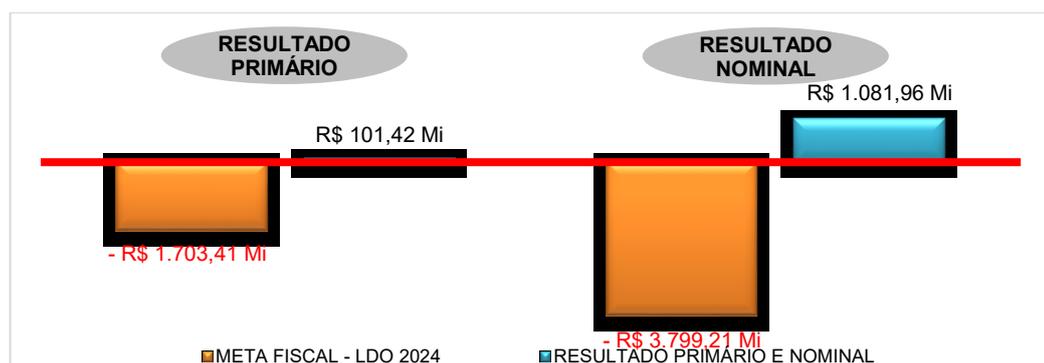


Gráfico 1 da ITC 3018/2025-2: Comparativo dos Resultados Primário e Nominal com a Meta Fiscal  
Fonte: RREO – 6º Bimestre de 2024 e LDO/2024

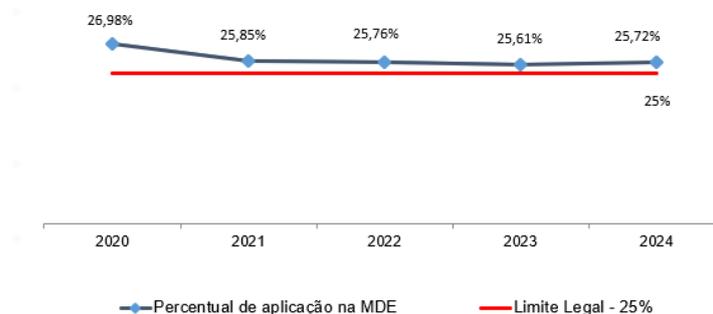
#### 4.4.2 Educação

Quando a análise da despesa com manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) evidenciou-se que o Estado do Espírito Santo aplicou **25,72% da receita líquida de impostos**, incluindo as transferências constitucionais, **superando o limite mínimo de 25% estabelecido pelo artigo 212 da Constituição Federal**. O valor total aplicado foi de **R\$ 5.435.575.175,65**, indicando cumprimento do dever constitucional de investimento em educação.



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

Gabinete Conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo



Fonte: Anexo 8 do RREO de janeiro a dezembro de 2024

Gráfico 2: Evolução percentual da aplicação na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino no período de 2020 a 2024, em relação às receitas resultantes de impostos, compreendidas as receitas de transferências constitucionais

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

Nota 1: Apuração no exercício 2020 em conformidade aos Processos TC 2.739/2021-4 (PCA do exercício de 2020) e TC 7.048/2021-3 (Recurso inominado)

Nota 2: Apuração nos exercícios de 2021, 2022, 2023 e 2024 em conformidade à IN 76/2021 deste TCEES e com o Manual de Demonstrativos Fiscais da STN, 11ª, 12ª, 13ª e 14ª edições

No que tange à remuneração dos profissionais da educação básica constatou-se que, no exercício de 2024, o Estado do Espírito Santo destinou **R\$ 1.425.270.985,67 ao pagamento da remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício**, o que corresponde a **75,06% das receitas provenientes do Fundeb**, em conformidade com o limite mínimo de 70% estabelecido no artigo 212-A, inciso XI, da Constituição Federal, introduzido pela Emenda Constitucional nº 108/2020.

*Registre-se a correção do valor das receitas recebidas do Fundeb, base de cálculo para a apuração do percentual de aplicação, de R\$ 1.933.596.447,11 para R\$ 1.898.921.267,07, em razão da exclusão do montante de R\$ 34.675.180,04, relativo às transferências efetuadas para a municipalização do ensino (natureza da despesa 334041).*

Tal ajuste **elevou o percentual inicialmente apurado de 73,71% para 75,06%**, sem prejuízo ao cumprimento do limite constitucional. O desempenho do Estado reforça o compromisso com a valorização dos profissionais da educação e mantém a regularidade no uso dos recursos vinculados.

No tocante à aplicação de recursos da complementação da União na modalidade **Valor Aluno Ano Total (VAAT)**, constatou-se, com base na documentação integrante



da prestação de contas anual, que o Estado do Espírito Santo não recebeu valores a esse título no exercício de 2024, razão pela qual não houve execução de despesas de capital vinculadas a tal fonte.

#### **4.4.2.1 Aplicação de recursos do Fundeb – Exercício de 2024**

Verificou-se a utilização dos recursos do Fundeb em ações de manutenção e desenvolvimento do ensino no montante de R\$ 1.790.109.005,70, oriundos das fontes 540 e 543, o que representa **93,29% das receitas totais do Fundo no exercício de 2024**. O **saldo remanescente** de R\$ 128.830.336,34, equivalente a **6,71% das receitas do exercício**, foi devidamente reprogramado para aplicação no primeiro quadrimestre de 2025, **em conformidade com o limite máximo de 10% previsto no § 3º do art. 25 da Lei nº 14.113/2020**.

Adicionalmente, **constatou-se a abertura de crédito suplementar à Secretaria de Estado da Educação no valor de R\$ 129.005.366,39**, com recursos provenientes do superávit financeiro da fonte 540 apurado no Balanço Patrimonial de 2024, conforme autorizado pelo Decreto Estadual nº 455-S, de 27 de fevereiro de 2025 (publicado no DOE-ES de 28/2/2025).

**Registre-se a correção dos valores das receitas e despesas do Fundeb**, que passaram, respectivamente, de R\$ 1.953.614.522,08 para R\$ 1.918.939.342,04 e de R\$ 1.824.784.185,74 para R\$ 1.790.109.005,70, **em razão da exclusão de R\$ 34.675.180,04 referentes às transferências para a municipalização do ensino** (fontes 1540103000 e 1540103001, natureza da despesa 334041). Tal ajuste resultou em pequena variação do percentual de aplicação, de 93,41% para 93,29%, **sem prejuízo ao cumprimento do limite legal**.

#### **4.4.2.2 Aplicação de recursos do Fundeb – Superávit do Exercício de 2023**

Do total das receitas provenientes do Fundeb no exercício de 2023, constatou-se a **reprogramação e utilização**, no primeiro quadrimestre de 2024, do montante de R\$



25.249.749,20, devidamente aplicado em ações de manutenção e desenvolvimento do ensino. **A aplicação observou o prazo legal máximo estabelecido no § 3º do art. 25 da Lei nº 14.113/2020**, não sendo verificada irregularidade quanto ao cumprimento da norma.

#### **4.4.3 Saúde**

No exercício de 2024, **a aplicação mínima constitucional** em saúde foi cumprida com a destinação de R\$ 3.261.319.345,33 em ações e serviços públicos, o que corresponde a **15,43% da receita resultante de impostos, incluídas as transferências constitucionais**. Tal percentual **supera o limite mínimo de 12%** previsto no art. 198, § 3º, inciso I, da Constituição Federal, bem como no art. 6º da Lei Complementar nº 141/2012, evidenciando a observância da vinculação constitucional dos recursos destinados à área da saúde.

#### **4.4.4 Receita Corrente Líquida**

No encerramento do exercício de 2024, a **Receita Corrente Líquida (RCL) do Estado do Espírito Santo totalizou R\$ 26.359.045.239,19**, representando um aumento nominal de **R\$ 3.985.669.883,40 em relação ao exercício anterior** (R\$ 22.373.375.355,79), o que equivale a uma variação de **17,81%**. Considerando o período de 2020 a 2024, observa-se que a RCL passou de **R\$ 15.640.877.344,22 para R\$ 26.359.045.239,19**, o que representa um crescimento nominal acumulado de **68,53%** ao longo do quinquênio.

#### **4.4.5 Despesa com pessoal**

No encerramento do exercício de 2024, apurou-se a RCL do Estado do Espírito Santo, ajustada para cálculo dos limites da despesa com pessoal, no montante de R\$ 26.201.081.254,34.

##### **4.4.5.1 Limite do Poder Executivo**



Constatou-se que a despesa total com pessoal do Poder Executivo atingiu o montante de R\$ 9.445.071.057,65, equivalente a 36,05% da RCL (ajustada para cálculo dos limites da despesa com pessoal), cumprindo o limite legal de 49% previsto no art. 20, II, “c”, da LRF.

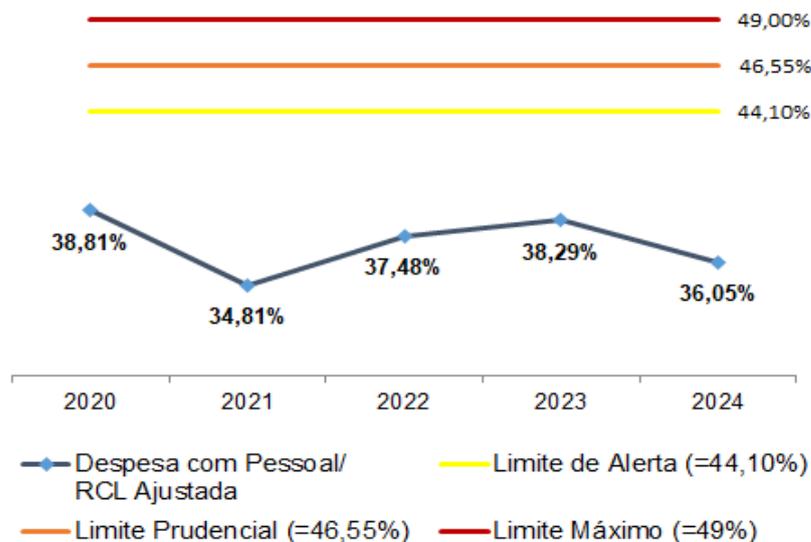


Gráfico 3 da ITC 3018/2025-2: Evolução percentual da despesa total com pessoal do Poder Executivo no período de 2020 a 2024

Fonte: Sigefes e Painel de Controle do TCEES

#### 4.4.5.2 Limite consolidado do Ente

Constatou-se que a despesa total com pessoal consolidada do Ente atingiu o montante de R\$ 11.439.827.836,31, equivalente a 43,66% da RCL (ajustada para cálculo dos limites da despesa com pessoal), cumprindo o limite legal de 60% previsto no art. 19, II, da LRF.



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

Gabinete Conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo

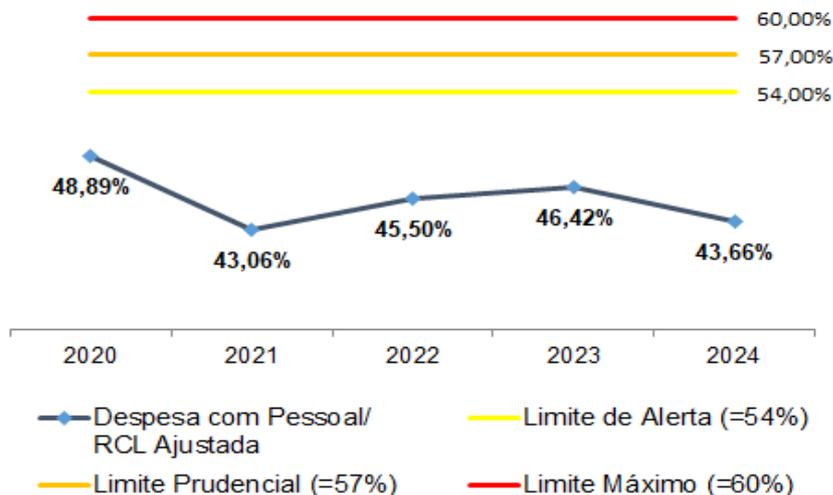


Gráfico 4 da ITC 3018/2025-2: Evolução percentual da despesa total com pessoal consolidada do Ente no período de 2020 a 2024

Fonte: Sigefes e Painel de Controle do TCEES

#### 4.4.6 Operações de crédito

No encerramento do exercício de 2024, apurou-se a RCL do Estado do Espírito Santo, ajustada para cálculo dos limites de endividamento, no montante de R\$ 26.287.070.552,90.

##### 4.4.6.1 Limite global

Constatou-se que o saldo das operações de crédito alcançou no encerramento do exercício de 2024 o montante de R\$ 719.597.927,73, equivalentes a 2,74% da RCL (ajustada para cálculo dos limites de endividamento), cumprindo o limite legal de 16% previsto no art. 30, § 3º, da LRF c/c art. 7º, I, da Resolução 43/2001 do Senado Federal.



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

Gabinete Conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo

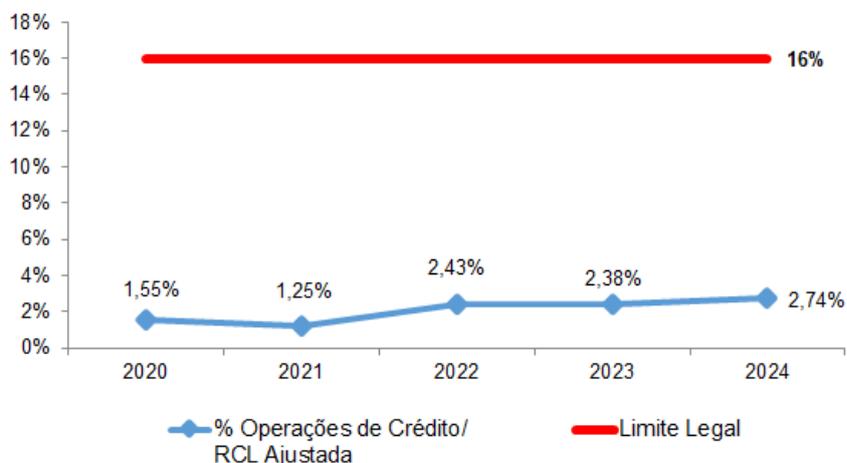


Gráfico 5 da ITC 3018/2025-2: Evolução percentual do limite das operações de crédito realizadas no período de 2020 a 2024

Fonte: Painel de Controle do TCEES

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

Constatou-se o comprometimento anual com amortizações, juros e demais encargos da dívida consolidada no montante de R\$ 925.766.188,58, equivalente a 3,52% da RCL (ajustada para cálculo dos limites de endividamento), cumprindo o limite legal de 11,5% previsto no art. 7º, II, da Resolução 43/2001 do Senado Federal.

O Gráfico 6 em destaque apresenta a evolução percentual do limite de comprometimento anual com amortizações, juros e demais encargos da dívida pública consolidada nos exercícios de 2020 a 2024, em relação ao limite máximo de 11,5% da RCL Ajustada.



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

Gabinete Conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo

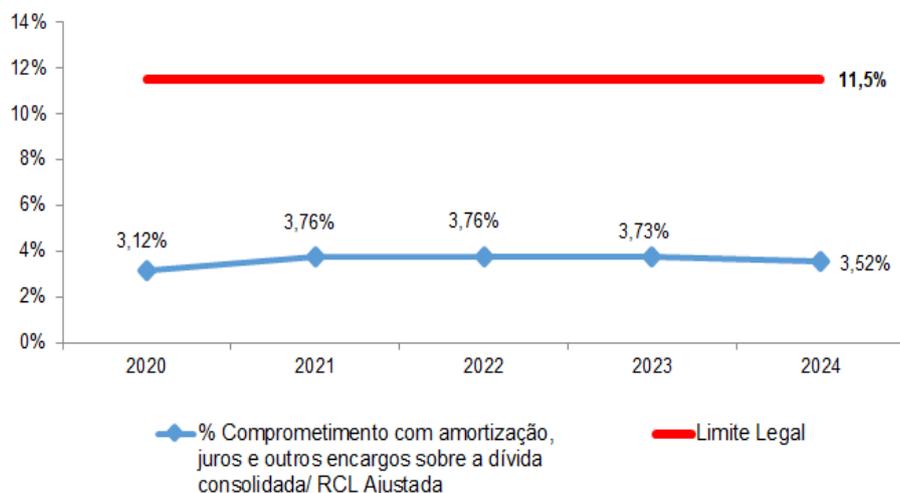


Gráfico 6 da ITC 3018/2025-2: Evolução percentual do limite de comprometimento anual com amortizações, juros e demais encargos da dívida pública consolidada nos exercícios de 2020 a 2024  
Fonte: Sigefes.

#### 4.4.6.3 Por Antecipação de Receita Orçamentária (ARO)

No exercício de 2024, não foram realizadas operações de crédito por antecipação de receita orçamentária.

#### 4.4.6.4 Operações de crédito vedadas

No exercício de 2024, com base na declaração emitida, considerou-se que o Chefe do Poder Executivo atendeu às condições e limites estabelecidos na legislação na contratação de operação de crédito, cumprindo o art. 33 da LRF, e não realizou operações de crédito vedadas, cumprindo os arts. 35 e 37 da LRF.

#### 4.4.7 Garantia e contragarantia

Constatou-se um saldo de garantias concedidas para operações de crédito no montante de R\$ 188.064.816,53, equivalentes a 0,72% da RCL (ajustada para cálculo dos limites de endividamento), cumprindo o limite legal de 22% previsto no art. 40, *caput*, da LRF e no art. 9º, *caput*, da Resolução 43/2001 do Senado Federal. Registra-se que as contragarantias recebidas tiveram valor igual às garantias concedidas, cumprindo o art. 40, § 1º, da LRF.



#### 4.4.8 Dívida Consolidada Líquida

Apurou-se a Dívida Consolidada Líquida negativa de R\$ 2.564.649.397,74 (após as deduções das disponibilidades de caixa e demais haveres financeiros), equivalente a -9,76% da RCL (ajustada para cálculo dos limites de endividamento), cumprindo o limite legal de 200% previsto no art. 30, § 3º, da LRF c/c art. 3º, I, da Resolução 40/2001 do Senado Federal.

#### 4.4.9 Regra de ouro

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

No que se refere à **alienação de ativos**, constatou-se o atendimento ao art. 44 da Lei de Responsabilidade Fiscal, que proíbe a utilização de receitas de capital derivadas da alienação de bens e direitos do patrimônio público para o financiamento de despesas correntes. A execução orçamentária do exercício não apresentou desvios quanto a essa vedação legal.

Em relação à **disponibilidade de caixa e à inscrição de restos a pagar**, verificou-se que o Poder Executivo estadual manteve liquidez suficiente para arcar com seus compromissos financeiros, em conformidade com o art. 1º, § 1º, da LRF. As obrigações inscritas em restos a pagar estão compatíveis com os saldos financeiros disponíveis, demonstrando equilíbrio fiscal no encerramento do exercício.

**Quanto à transparência na gestão**, foi constatada a divulgação regular, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, dos instrumentos exigidos pelo art. 48, caput, da LRF. Foram devidamente disponibilizados os Planos Plurianuais (2020–2023 e 2024–2027), as Leis Orçamentárias Anuais de 2020 a 2025, as Leis de Diretrizes Orçamentárias do mesmo período, as prestações de contas anuais, os respectivos



pareceres prévios do TCE-ES e os relatórios RREO e RGF relativos ao período de 2020 a 2024.

Por fim, constata-se que o Governo do Estado do Espírito Santo, no exercício de 2024, atendeu aos parâmetros e exigências fiscais legais e constitucionais, incluindo os limites mínimos de aplicação em saúde e educação, a regra de ouro, bem como demonstrou liquidez orçamentária para o cumprimento de suas obrigações financeiras.

#### 4.5 Receita pública

No que se refere à **instituição, previsão e efetiva arrecadação de tributos estaduais**, constatou-se que o Estado do Espírito Santo manteve atualizada sua legislação tributária, observando o princípio da legalidade e a competência estabelecida nos arts. 150, I, e 155 da Constituição Federal. A previsão de arrecadação dos principais tributos – ICMS, IPVA e ITCMD – foi compatível com a capacidade econômica do Estado e com os parâmetros macroeconômicos do exercício.

Nos termos do art. 11 da Lei de Responsabilidade Fiscal, a instituição, previsão e efetiva arrecadação dos tributos de competência do ente federativo configuram requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal, sendo vedadas as transferências voluntárias àqueles que descumprirem essa exigência. Nesse contexto, a atuação do Estado revela conduta fiscal responsável, ao assegurar as receitas indispensáveis ao financiamento das políticas públicas, promover a transparência na arrecadação e contribuir para o equilíbrio orçamentário.

Quanto a **Renúncia de receitas**, a análise realizada teve por finalidade verificar a transparência e a conformidade dos instrumentos utilizados para a instituição de benefícios fiscais que implicam renúncia de receitas, em atenção aos parâmetros constitucionais e legais, notadamente o art. 150, § 6º, e o art. 165, § 6º, da Constituição



Federal; o art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT); e o art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

O art. 150, § 6º, da Constituição Federal determina que as isenções, anistias, remissões e demais benefícios tributários somente podem ser concedidos por meio de lei específica que trate exclusivamente da matéria. Já o art. 165, § 6º, exige que o projeto de lei orçamentária seja instruído com demonstrativo regionalizado dos efeitos das renúncias sobre receitas e despesas públicas.

No plano infraconstitucional, o art. 113 do ADCT impõe que toda proposição legislativa que crie ou altere renúncia de receita seja acompanhada de estimativa do respectivo impacto orçamentário e financeiro. O art. 14 da LRF, por sua vez, exige que essa estimativa abranja o exercício de vigência e os dois seguintes, além da demonstração de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária ou, alternativamente, da indicação de medidas de compensação do eventual impacto fiscal, como elevação de alíquotas ou ampliação da base de cálculo.

A análise das renúncias de receitas teve como base os documentos apresentados na prestação de contas anual, especialmente o Demonstrativo da Renúncia de Receita (DEMRE) e o Levantamento das Concessões de Renúncias e Estímulos (LCARE), além das informações disponíveis no Portal da Transparência do Estado.

Consideraram-se, ainda, os achados da fiscalização realizada no âmbito do Processo TC 2032/2025, cujos resultados foram consolidados no Relatório de Acompanhamento 5/2025. Essa fiscalização teve por objetivo avaliar o planejamento constante das peças orçamentárias relativas ao exercício de 2024, em face das concessões de incentivos fiscais vigentes, analisando sua conformidade com a legislação estadual e os controles instituídos pela administração tributária.

Quanto à análise de conformidade dos requisitos para **concessão e ampliação da renúncia de receita**, verificou-se que o Estado do Espírito Santo observou os requisitos legais estabelecidos no art. 14 da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de



Responsabilidade Fiscal). As renúncias previstas foram acompanhadas das respectivas estimativas de impacto orçamentário-financeiro e das medidas de compensação exigidas, conforme as exigências constitucionais e legais.

Foram identificadas 14 leis estaduais editadas em 2024 com impacto em renúncia de receita, conforme quadro técnico. A análise demonstrou que, embora todas tenham sido instituídas por lei específica, **três dessas normas descumpriram exigências legais e constitucionais.**

Em relação às **Leis Estaduais nº 12.187/2024 e nº 12.322/2024**, verificou-se **ausência de estimativa de impacto orçamentário-financeiro**, configurando descumprimento do art. 113 do ADCT e do caput do art. 14 da LRF. Apesar das justificativas apresentadas pela Secretaria da Fazenda, que alegou a inexistência atual de empresas beneficiárias nas hipóteses previstas nas referidas leis, a exigência da estimativa é de ordem constitucional, de cumprimento obrigatório, inclusive como instrumento de planejamento das ações estatais.

O Tribunal, amparado em jurisprudência consolidada do STF (como nas ADIs 6152, 7374, 6074, 5882, 6303 e 6102), entende que **a inobservância dessa exigência compromete a validade da norma concessiva da renúncia**, não podendo ser relativizada por ausência de fato gerador ou por suposição de futura inaplicabilidade. Adicionalmente, quanto à **Lei Estadual nº 12.103/2024**, que concedeu isenção sobre o ITCMD, verificou-se **incompatibilidade com a Lei de Diretrizes Orçamentárias**, diante da ausência de previsão no Demonstrativo de Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita, constante da LDO (Lei nº 11.867/2023), mesmo após alterações promovidas pela Lei nº 12.122/2024. Também não foram identificadas medidas de compensação que atendessem aos incisos I ou II do art. 14 da LRF.

Por fim, quanto às alegações de que as Leis Estaduais nº 12.187/2024 e nº 12.322/2024 estariam abarcadas pela exceção prevista no art. 4º da LC nº 160/2017, ressalta-se que tal previsão, ainda que válida para a convalidação regional de benefícios, **não afasta a obrigatoriedade do cumprimento das normas**



**constitucionais de planejamento orçamentário e fiscal**, inclusive a apresentação da estimativa de impacto orçamentário-financeiro.

Do ponto de vista do planejamento, a análise do **Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita**, constante do Anexo de Metas Fiscais da LDO de 2024, revelou que ***não foram contempladas todas as hipóteses de benefícios fiscais vigentes ou passíveis de concessão***, especialmente os relacionados ao ITCMD, ao programa Invest (Lei nº 10.550/2016) e aos dispositivos da Lei nº 7.000/2001. Embora tenha havido avanço na modelagem da renúncia associada ao Invest, ***a mesma evolução não foi observada para os demais incentivos***.

Quanto à **execução orçamentária**, apurou-se que a renúncia de receita projetada para o exercício foi de **R\$ 3.385.660.000,00**, enquanto a execução efetiva alcançou **R\$ 2.727.583.374,00**, conforme declarado no DEMRE. O desempenho positivo da arrecadação, com superávit de **R\$ 4,29 bilhões na receita total** e de **R\$ 1,58 bilhão na arrecadação de impostos, taxas e contribuições de melhoria**, permite concluir que ***a execução das renúncias não comprometeu a estabilidade fiscal do exercício***.

Em relação à **transparência**, observou-se que a LDO e a LOA incorporaram os demonstrativos exigidos, mas ***não com aderência integral ao modelo previsto no Manual de Demonstrativos Fiscais***, o que limitou o grau de detalhamento e rastreabilidade das informações. Adicionalmente, constatou-se que, embora em diversos projetos tenham sido elaboradas estimativas de impacto orçamentário, ***não houve envio desses documentos à Assembleia Legislativa*** nos casos das Leis Estaduais nº 12.185/2024, nº 12.203/2024, nº 12.220/2024 e nº 12.320/2024.

A análise empreendida evidenciou **inconformidades jurídicas em parte dos benefícios fiscais instituídos ou executados no exercício de 2024**, além de **fragilidades no planejamento das renúncias**, com reflexos na transparência dos instrumentos orçamentários (LDO e LOA), na demonstração da neutralidade fiscal e no cumprimento das exigências legais sobre políticas de incentivo tributário.



Essas limitações, embora relevantes sob a ótica da gestão fiscal responsável, **não comprometem, de forma isolada, a regularidade da execução orçamentária e financeira**, tampouco justificam a emissão de parecer prévio desfavorável. No entanto, **demandam resposta institucional preventiva e o aperfeiçoamento dos instrumentos de planejamento e controle fiscal**. Nesse sentido, proponho<sup>2</sup>:

**DAR CIÊNCIA**, em forma de ALERTA, ao Chefe do Poder Executivo e aos responsáveis pela Secretaria de Estado da Fazenda (Sefaz) das **inconsistências verificadas no planejamento, na transparência e na execução das renúncias de receita estaduais**, como forma de alerta para a necessidade de **fortalecer os instrumentos orçamentários e assegurar o pleno atendimento aos princípios da gestão fiscal responsável**, especialmente os da **transparência, do planejamento e do equilíbrio orçamentário-financeiro**, nos termos da Lei Complementar nº 101/2000.

**DAR CIÊNCIA**, em forma de ALERTA, ao Chefe do Poder Executivo, à Sefaz e à Secretaria de Estado de Governo (SEG), das **constatações e deliberações contidas no Relatório de Acompanhamento nº 5/2025 (Processo TC 2.032/2025-6)**, com vistas a assegurar o **encaminhamento tempestivo das medidas corretivas e preventivas ali indicadas**, em especial quanto:

- ao **aperfeiçoamento do planejamento do ITCMD**;
- à **expansão dos mecanismos de controle aplicáveis aos demais benefícios fiscais**, à semelhança do modelo Invest-ES; e
- à **remessa regular das estimativas de impacto orçamentário ao Poder Legislativo**, conforme disposto no art. 14 da LRF.

#### 4.6 Gestão previdenciária

---

<sup>2</sup>A presente ciência, embora relacionada às conclusões técnicas desta instrução, decorre de constatações autônomas formalizadas no Relatório de Acompanhamento nº 5/2025 (Proc. TC 2.032/2025-6), que não integra a ITC nº 3018/2025-2.



A previdência dos servidores públicos estaduais é operada por meio de três fundos distintos, cada um com características próprias de financiamento, estruturação e desafios de sustentabilidade:

- o **Fundo de Proteção Social dos Militares (FPSM)**, criado em 2020 em decorrência da reforma nacional dos militares (Lei Federal nº 13.954/2019), que instituiu modelo híbrido de repartição e contribuição;
- o **Fundo Financeiro**, que abriga os segurados civis vinculados ao regime de repartição simples e atualmente se encontra em fase de extinção;
- e o **Fundo Previdenciário**, estruturado sob a lógica da capitalização, com foco na acumulação de ativos para financiamento futuro dos benefícios.

Essa tripla composição exige uma abordagem integrada de governança atuarial, controle de riscos e planejamento de longo prazo, especialmente diante da pressão fiscal exercida pelos fundos estruturados sob repartição e da necessidade de garantir a solvência futura do fundo capitalizado.

Em 2024, o **comprometimento da Receita Corrente Líquida (RCL) com aportes do Tesouro Estadual para cobertura das insuficiências financeiras dos fundos de repartição (militares e civis)** atingiu 13,77%. Esse valor é expressivo e representa parcela significativa da capacidade fiscal do Estado, com tendência de crescimento ao longo da próxima década. Projeções atuariais indicam que, **mantido o patamar atual da RCL (R\$ 26,36 bilhões)**, a participação dos aportes pode atingir **17,88% da RCL até 2034**, exigindo medidas concretas de mitigação de riscos e fortalecimento da governança previdenciária.

Trata-se, portanto, de um **modelo financeiramente insustentável no longo prazo**, cuja continuidade dependerá de sucessivos aportes do Tesouro Estadual. Esse cenário reforça a necessidade de contínuo monitoramento e de **medidas estruturantes adicionais para mitigação do risco atuarial**.



Ainda que o **Fundo Previdenciário** apresente resultado superavitário e indicadores positivos de solvência, a assimetria estrutural entre os modelos (capitalização x repartição) demanda **planejamento previdenciário integrado**, com foco na **solvência de longo prazo**, na **gestão dos riscos atuariais** e na **previsibilidade dos impactos fiscais**. A **política de investimentos do fundo capitalizado encontra-se compatível com os parâmetros da Resolução CMN nº 4.963/2021**, demonstrando aderência às diretrizes de **segurança, rentabilidade, liquidez e solvência**.

A seguir, detalham-se os principais resultados de cada fundo previdenciário estadual em 2024, com ênfase na sustentabilidade atuarial, desempenho financeiro e impactos fiscais, culminando com a apresentação do **resultado consolidado do RPPS Estadual**.

#### **4.6.1 Fundo de Proteção Social dos Militares**

A partir da promulgação da Emenda Constitucional nº 103/2019, que promoveu a reforma da previdência em âmbito nacional, os entes federativos passaram a instituir Fundos de Proteção Social dos Militares Estaduais, desvinculando-os dos RPPS civis e adequando-se às novas regras de inatividade e pensão. No Espírito Santo, o Fundo de Proteção Social dos Militares (FPSM) passou a operar em modelo híbrido, estruturado sob regime de repartição simples, com arrecadação baseada em contribuições dos militares ativos, inativos e pensionistas, além da contribuição patronal do Estado.

Embora a reforma tenha trazido avanços normativos, o FPSM não opera sob regime de capitalização plena, o que compromete sua capacidade de autofinanciamento e o torna dependente de aportes regulares do Tesouro Estadual. Em 2024, as **receitas próprias do fundo totalizaram R\$ 238,3 milhões**, valor suficiente para cobrir apenas **17,04% das despesas com benefícios**, segundo dados do Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias. Assim, foi necessário aporte de **R\$ 1,09 bilhão por parte do Tesouro**, o que correspondeu a **4,14% da Receita Corrente Líquida do Estado**.

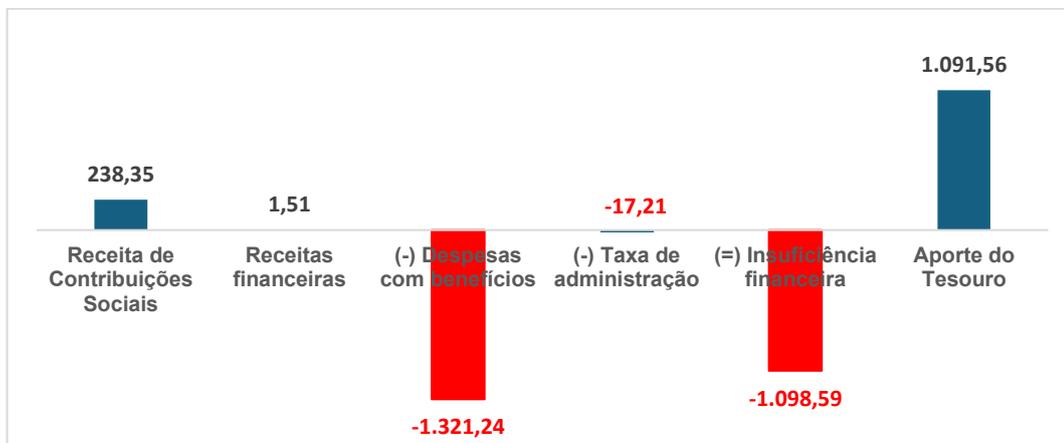


Gráfico 7 da ITC 3018/2025-2: Resultado financeiro do FPSM

Fonte: Balancete contábil de verificação do exercício de 2024 da UG 600212 – FPSM (Sigefes)

Nota: Valores em milhões de reais

Ainda segundo avaliação atuarial do exercício, o **déficit atuarial do FPSM atingiu R\$ 16 bilhões em 2024**, valor 8,72% superior ao do ano anterior, demonstrando trajetória ascendente da insuficiência estrutural de recursos para cobertura dos compromissos previdenciários dos militares estaduais.

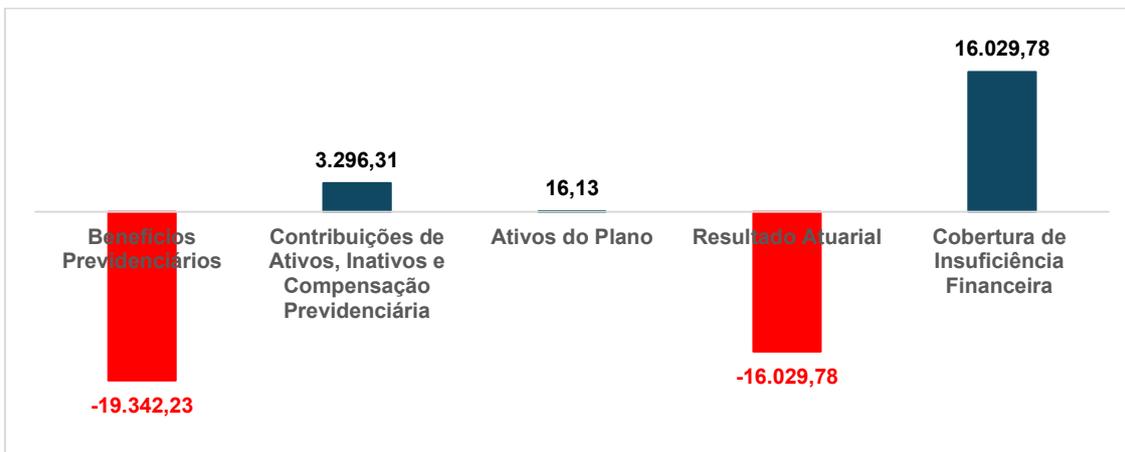


Gráfico 8 da ITC 3018/2025-2: Provisões matemáticas previdenciárias do FPSM

Fonte: Balancete contábil de verificação do exercício de 2024 da UG 600212 – FPS (Sigefes)

Nota: Valores em milhões de reais

A execução orçamentária de 2024 revelou **variações relevantes entre o projetado e o realizado**: a receita foi **14,16% superior** à estimativa atuarial, enquanto a despesa foi **10,94% maior**, resultando em **resultado previdenciário 10,25% inferior ao projetado**. A divergência entre os valores projetados e executados já havia sido objeto de recomendação no item 1.3.4 do Parecer Prévio nº 84/2021-1 (Proc. TC 2.739/2021-



4, PCA/2020), o que reforça a necessidade de aprimoramento contínuo na modelagem atuarial.

**As projeções de longo prazo**, conforme a Avaliação Atuarial com data focal em 31/12/2024, indicam resultado previdenciário negativo crescente até o ano de **2076**. **Trata-se, portanto, de um modelo financeiramente insustentável no longo prazo**, cuja continuidade dependerá de sucessivos aportes do Tesouro Estadual. Esse cenário reforça a necessidade de contínuo monitoramento e de **medidas estruturantes adicionais para mitigação do risco atuarial**, incluindo o aperfeiçoamento do plano de custeio, a instituição de reservas previdenciárias e o fortalecimento da governança do fundo.

Adicionalmente, é importante destacar que, embora o FPSM se beneficie de um arcabouço normativo mais recente, ainda carece de mecanismos robustos de solvência de longo prazo. **A política de investimentos encontra-se compatível com os parâmetros da Resolução CMN nº 4.963/2021**, e a gestão dos ativos demonstra aderência às diretrizes de **segurança, rentabilidade, liquidez e solvência**, conforme evidenciado pelos relatórios financeiros consolidados de 2024.

**Nesse cenário, ganha relevância a proposta de criação de um Fundo para Oscilação de Riscos, voltado à constituição de reservas previdenciárias específicas que atenuem os impactos fiscais decorrentes da insuficiência estrutural de recursos e da variabilidade das obrigações do FPSM.**

A iniciativa é reconhecida como boa prática de gestão previdenciária e fiscal preventiva, conforme já consolidada em outros entes que enfrentam desequilíbrios estruturais em seus regimes previdenciários. A proposta tem respaldo técnico e se alinha à diretriz de constituição de reservas voltadas à mitigação de impactos futuros, especialmente em cenários de incerteza ou de transição normativa.

No exercício de 2024, o Estado do Espírito Santo apresentou resultado primário positivo e capacidade de poupança fiscal, com superávit de R\$ 101,42 milhões e um



orçamento superavitário em R\$ 908,9 milhões. Tal conjuntura permite vislumbrar espaço fiscal para constituição de reservas específicas, sem prejuízo imediato à execução das demais políticas públicas. A destinação estratégica desses excedentes para um fundo de oscilações reforça a resiliência do sistema previdenciário e reduz a exposição a choques de receita ou elevações extraordinárias de despesa.

Adicionalmente, destaca-se o risco concreto associado à transição da reforma tributária em âmbito nacional, a qual pode resultar em perda de arrecadação para os entes, especialmente nos primeiros anos de vigência. A eventual coincidência desse período com o pico das obrigações previdenciárias no modelo de repartição simples adotado pelo FPSM ampliaria a pressão sobre o Tesouro Estadual. Nessa perspectiva, a criação do fundo de oscilação, em tempo de possíveis constituições de reservas, funciona como instrumento compensatório, permitindo recomposição parcial de recursos e preservação do equilíbrio atuarial mínimo necessário à solvência do regime.

A análise da execução orçamentária de 2024 evidencia a crescente dependência do Tesouro Estadual para garantir a sustentabilidade desses fundos. O aporte para cobertura da insuficiência financeira do Fundo Financeiro atingiu R\$ 2,54 bilhões, comprometendo 9,63% da Receita Corrente Líquida (RCL). No mesmo exercício, o aporte ao Fundo de Proteção Social dos Militares somou R\$ 1,09 bilhão, o que representa 4,14% da RCL. Somados, os repasses adicionais totalizaram R\$ 3,63 bilhões, equivalentes a 13,77% da RCL do exercício, pressionando significativamente a capacidade fiscal do Estado.

As projeções atuariais indicam que, mantida a tendência, os aportes aos fundos de repartição simples deverão atingir seu pico até 2034, com valor estimado de R\$ 4,71 bilhões, equivalentes a 17,88% da RCL em valores atualizados. Essa perspectiva revela um risco fiscal relevante e progressivo, que exige medidas preventivas de médio e longo prazo. A constituição do Fundo de Oscilações e Riscos Atuarias, embora facultativa, configura medida prudencial essencial, permitindo a diluição dos efeitos de eventuais insuficiências e a manutenção da solvência do regime diante de



incertezas econômicas e atuariais.

Além de seu caráter estabilizador, o Fundo de Oscilações e Riscos Atuarias reforça a previsibilidade da política de custeio e contribui para o fortalecimento da governança previdenciária, devendo ser compreendido como instrumento de gestão estratégica em linha com as boas práticas internacionais e com as recomendações de controle externo. Não por acaso, a relevância da constituição deste fundo já foi objeto de recomendação expressa pelo item 1.2.4 do Parecer Prévio TC nº 72/2024 (Processo TC 3.441/2024, PCA do Governador referente ao exercício de 2023), reiterada na subseção 3.6.1 do presente processo.

Dessa forma, **o FPSM impõe impacto relevante sobre a sustentabilidade fiscal do Estado**, ao lado do Fundo Financeiro civil, contribuindo para o comprometimento da RCL com obrigações previdenciárias não autofinanciáveis. Em razão disso, **RECOMENDA-SE** ao Chefe do Poder Executivo estadual e aos responsáveis pelo IPAJM, SEP e Sefaz **a criação de Fundo para Oscilação de Riscos**, aplicável tanto ao Fundo Financeiro quanto ao Fundo de Proteção Social dos Militares, como medida de **estabilização do plano de custeio** do RPPS. Embora sua constituição seja facultativa, tal mecanismo representa alternativa estratégica para **prevenção de riscos previdenciários de longo prazo**, especialmente diante das incertezas atuariais e dos impactos fiscais associados à adoção do regime de repartição simples.

#### **4.6.2 Fundo Financeiro**

O Fundo Financeiro, estruturado sob o regime de repartição simples, constitui uma das bases do ES-Previdência e está em fase de extinção. Esse modelo previdenciário depende, estruturalmente, de aportes do Tesouro Estadual para o custeio dos benefícios dos segurados vinculados, uma vez que suas receitas correntes não são suficientes para cobrir as obrigações assumidas.

Nos termos da Portaria MTP nº 1.467/2022, considera-se em equilíbrio financeiro o plano de benefícios que apresente equivalência entre as receitas auferidas e as



despesas realizadas no exercício. Em 2024, observou-se nova elevação do resultado previdenciário negativo do Fundo Financeiro: as receitas totais apresentaram decréscimo de 4,32% em relação ao exercício de 2023, ao passo que as despesas com benefícios cresceram 6,72%, ampliando a necessidade de cobertura por parte do Tesouro Estadual.

O resultado previdenciário negativo atingiu **R\$ 2.525.300.506,00**, valor 10,25% superior ao registrado em 2023. Para cobrir essa insuficiência, o Estado precisou aportar **R\$ 2.538.988.239,10**, o que representou **9,63% da Receita Corrente Líquida (RCL)** do exercício, evidenciando o peso relevante desse fundo sobre a sustentabilidade fiscal estadual.

Rubrica	2024 (R\$)	2023 (R\$)	Diferença	%
<b>Receitas de contribuições dos segurados</b>	252.102.423	246.117.213	5.985.210	2,43%
Ativo	139.588.641	141.942.775	-2.354.134	-1,65%
Inativo	92.005.665	84.028.194	7.977.471	9,49%
Pensionista	20.501.043	20.146.244	354.799	1,76%
<b>Contribuições patronais</b>	147.415.274	146.905.256	510.018	0,35%
<b>Total de receitas de contribuições</b>	399.517.697	393.022.469	6.344.864	1,65%
Compensação financeira	292.651.904	320.065.717	-27.425.013	-8,57%
Outras receitas previdenciárias	9.157.512	19.875.335	-10.706.623	-53,87%
<b>Total de receitas previdenciárias</b>	701.327.114	732.963.520	-31.636.407	-4,32%
<b>Despesas com aposentadorias</b>	2.771.778.365	2.606.575.545	165.202.820	6,34%
<b>Despesas com pensões</b>	428.751.052	411.738.094	17.012.958	4,13%
<b>Outras despesas previdenciárias</b>	26.098.203	5.095.749	21.002.454	412,16%
<b>Total de despesas previdenciárias</b>	3.226.627.620	3.023.409.388	203.218.232	6,72%
<b>Resultado previdenciário (i - n)</b>	-2.525.300.506	-2.290.445.868	-234.854.638	10,25%

Fonte: Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do RPPS – Plano Financeiro – RREO (Siconfi, 6º bimestre); BALEXO da UG 500E0900001 – FF (PCM, 12/2024)



Esse cenário reforça o diagnóstico de um modelo estruturalmente deficitário. Trata-se, portanto, de um modelo financeiramente **insustentável no longo prazo**, cuja continuidade dependerá de sucessivos aportes do Tesouro Estadual. Essa realidade **acentua a pressão fiscal sobre a RCL** e contribui diretamente para o comprometimento dos limites de despesa com pessoal estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Conforme demonstrado no **Gráfico 30 da ITC 3018/2025-2**, o comprometimento da RCL com aportes ao Fundo Financeiro, embora tenha sido parcialmente mitigado pela saída dos militares do ES-Previdência em 2020, voltou a crescer em 2024, com incremento de 8,46% em relação ao exercício anterior.

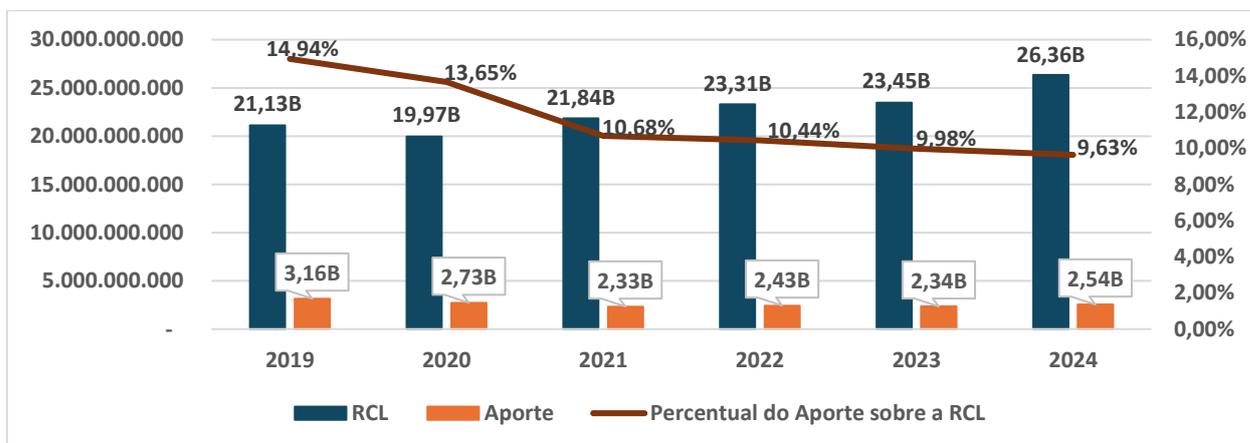


Gráfico 9 da ITC 3018/2025-2: Evolução da Complementação de Insuficiências Financeiras do FF e a RCL do Estado  
 Fonte: RREO (Siconfi, 6º bimestre) e Painel de Controle (TCEES)  
 Nota: Valores atualizados pelo IPCA até dez/2024

A evolução histórica entre 2019 e 2024 aponta que, enquanto a RCL do Estado cresceu **24,74%** (IPCA ajustado), os aportes ao Fundo Financeiro caíram **19,55%** no mesmo período, demonstrando certa desaceleração do comprometimento relativo — mas ainda longe de uma reversão estrutural.

No exercício de 2024, verificou-se ainda redução nas **disponibilidades financeiras do fundo**, com queda de R\$ 11,22 milhões (12,19%) nos ativos garantidores,



passando de R\$ 49,67 milhões para R\$ 38,45 milhões. A diminuição das reservas reforça o grau de vulnerabilidade fiscal e previdenciária do fundo.

A **política de investimentos** do Fundo Financeiro, embora com escopo limitado, encontra-se **compatível com os parâmetros estabelecidos na Resolução CMN nº 4.963/2021**, e sua gestão segue as diretrizes de **segurança, rentabilidade, liquidez e solvência**.

A avaliação atuarial referente ao exercício de 2024 registrou **déficit atuarial de R\$ 37,84 bilhões** no Fundo Financeiro, revelando a “dívida presente” do Estado com os compromissos assumidos no regime de repartição. Apesar da expressividade desse montante, houve leve redução em relação ao exercício anterior, atribuída à **queda na taxa de juros de desconto do passivo atuarial**, que passou para 4,68%.

As projeções atuariais indicam **crescimento simultâneo de receitas e despesas** até 2037, seguido de queda gradual no superávit previdenciário. A partir de então, a tendência é de elevação do desequilíbrio, o que **reforça a necessidade de formação de reservas específicas**, de modo a garantir a autossustentação do fundo diante do aumento projetado das despesas com benefícios.

Esse cenário evidencia que o RPPS estadual permanece estruturalmente dependente de recursos do Tesouro, com trajetória crescente da necessidade de financiamento — especialmente nos regimes de repartição (civil e militar) — e pressão significativa sobre a sustentabilidade fiscal do Estado.

A constituição de **mecanismos de estabilização fiscal e atuarial**, como fundos de oscilação de riscos, se apresenta como medida estratégica para mitigar os impactos da imprevisibilidade do regime de repartição. A adoção de tais instrumentos poderá contribuir para suavizar os efeitos de choques macroeconômicos e demográficos, além de garantir maior previsibilidade à política previdenciária estadual.

A previdência estadual ainda impõe elevada pressão fiscal, com aportes que consumiram 13,77% da RCL em 2024. O equilíbrio atuarial sustentável exige medidas



estruturantes, como o fortalecimento da governança atuarial e a criação de reservas para mitigar riscos futuros.

Trata-se, portanto, de um modelo financeiramente insustentável no longo prazo, cuja continuidade dependerá de sucessivos aportes do Tesouro Estadual. Esse cenário reforça a necessidade de contínuo monitoramento e de medidas estruturantes adicionais para mitigação do risco atuarial.

Essa realidade impõe à administração previdenciária a adoção de medidas urgentes de ajuste estrutural e à gestão estadual o dever de monitorar, com atenção, os impactos fiscais associados ao modelo de repartição, com vistas à preservação do equilíbrio das contas públicas e à conformidade com a LRF.

#### **4.6.3 Fundo Previdenciário**

O Fundo Previdenciário é operado sob a lógica da capitalização e tem como objetivo garantir a sustentabilidade de longo prazo das aposentadorias e pensões dos servidores civis admitidos após a reforma previdenciária estadual. Em 2024, o desempenho financeiro e atuarial do fundo apresentou resultados expressivamente positivos, reforçando a solidez do modelo.

A receita total de contribuições atingiu crescimento de 6,86% em relação ao exercício anterior, e a rentabilidade das aplicações financeiras alcançou 10,28%, superando a meta atuarial estabelecida para o período (9,83%, equivalente ao IPCA + 5%). Essa performance contribuiu para o aumento da solvência do fundo e o cumprimento pleno de suas obrigações.

O superávit atuarial apurado no exercício foi de **R\$ 4.020.214.527,37**, representando uma variação positiva de **12,14%** em relação a 2023. O resultado é atribuído à conjugação entre a rentabilidade da carteira de investimentos, o crescimento moderado das despesas com benefícios e o nível adequado das alíquotas de contribuição, compatíveis com a taxa de equilíbrio atuarial do plano, fixada em 28%.



Em termos orçamentários, o fundo arrecadou receitas **23,72% superiores** ao projetado e executou despesas **30,58% inferiores** à estimativa, o que resultou em um resultado previdenciário **34,12% acima do esperado**. Esses dados indicam robustez da gestão orçamentária e reforçam a condição superavitária do fundo.

Quanto às despesas com benefícios, houve aumento de 4,75% em relação ao exercício anterior, com destaque para o crescimento das pensões (7,43%) e aposentadorias (4%). O total desembolsado com benefícios foi de **R\$ 87.977.140,00**.

O saldo da carteira de investimentos também evoluiu positivamente, passando de R\$ 7,12 bilhões em 2023 para **R\$ 8,25 bilhões em 2024**, o que representa crescimento de **15,74%**. A política de investimentos encontra-se alinhada com os princípios da Resolução CMN nº 4.963/2021, especialmente no que se refere à segurança, rentabilidade, liquidez e solvência.

Um indicador relevante para avaliar a sustentabilidade do fundo é o índice de solvência (ou indicador de cobertura), que mensura a relação entre ativos garantidores e provisões matemáticas previdenciárias. Em 2024, esse índice alcançou o patamar de **R\$ 1,95 em ativos para cada R\$ 1,00 de passivo atuarial**, aproximando-se do melhor desempenho da série histórica (R\$ 2,14, em 2021).

As projeções atuariais indicam tendência de crescimento das receitas e despesas até 2037, com resultado previdenciário crescente até esse marco. A partir de então, estima-se redução gradual do superávit, o que exige a formação de reservas adicionais nos próximos exercícios, de modo a assegurar a autossustentação do fundo diante do aumento projetado das despesas com benefícios.

A previdência estadual, portanto, conta com um pilar de sustentabilidade representado pelo Fundo Previdenciário, cuja performance fiscal, atuarial e financeira deve ser preservada por meio da manutenção das boas práticas de governança, das políticas de investimentos responsáveis e do monitoramento contínuo dos riscos de longo prazo.



#### 4.6.4 Resultado Consolidado RPPS Estadual

A consolidação dos resultados dos três fundos que integram o Regime Próprio de Previdência Social do Estado do Espírito Santo — o Fundo de Proteção Social dos Militares, o Fundo Financeiro e o Fundo Previdenciário — permite uma visão abrangente sobre o grau de sustentabilidade do sistema previdenciário estadual, tanto em sua dimensão fiscal quanto atuarial.

Em 2024, a necessidade total de financiamento do RPPS estadual, considerando os aportes realizados pelo Tesouro Estadual para cobertura dos déficits dos fundos estruturados sob a lógica de repartição simples (Fundo Financeiro e Fundo dos Militares), atingiu o montante de **R\$ 3,63 bilhões**. Esse valor representou **13,77% da Receita Corrente Líquida (RCL)** do Estado no exercício, evidenciando o elevado grau de comprometimento da arrecadação estadual com a manutenção do equilíbrio do regime.

Esse cenário evidencia que o RPPS estadual permanece **estruturalmente dependente de recursos do Tesouro**, com trajetória crescente da necessidade de financiamento — especialmente nos regimes de repartição (civil e militar) — e pressão significativa sobre a **sustentabilidade fiscal do Estado**. Trata-se, portanto, de um modelo financeiramente insustentável no longo prazo, cuja continuidade dependerá de sucessivos aportes do ente patrocinador.

A evolução histórica entre 2019 e 2024 aponta que, embora a RCL estadual tenha crescido **24,74%** (valores corrigidos pelo IPCA), os aportes ao Fundo Financeiro caíram **19,55%** no mesmo período. Esse dado indica certa desaceleração no comprometimento relativo, especialmente após a desvinculação dos militares do ES-Previdência em 2020. No entanto, a tendência futura de equilíbrio continua condicionada à gestão dos passivos dos fundos em repartição.



Estima-se que, **mantido o patamar da RCL atual (R\$ 26,36 bilhões)**, o comprometimento com aportes previdenciários possa atingir **17,88% da RCL até 2034**, o que impõe necessidade de planejamento fiscal rigoroso e de estratégias específicas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA) para os exercícios subsequentes.

**A previdência estadual ainda impõe elevada pressão fiscal, com aportes que consumiram 13,77% da RCL em 2024. O equilíbrio atuarial sustentável exige medidas estruturantes, como o fortalecimento da governança atuarial e a criação de reservas para mitigar riscos futuros.**

Nesse contexto, destaca-se a importância da adoção de instrumentos complementares de mitigação de riscos, como o **Fundo de Oscilação de Riscos Previdenciários**, previsto na Resolução CMN nº 4.963/2021. Tal mecanismo, ainda que de constituição facultativa, representa alternativa estratégica para lidar com incertezas atuariais e impactos fiscais associados à lógica da repartição simples.

#### **4.6.5 Unidade gestora única e Certificado de Regularidade Previdenciária**

A Emenda Constitucional nº 103/2019 consolidou a exigência de unidade gestora única do RPPS, conforme previsto no art. 40, § 20, da CF/1988, determinando que a gestão do regime seja centralizada em um único órgão por ente federativo.

Nos termos do art. 71 da Portaria MTP nº 1.467/2022, o RPPS deve abranger todos os servidores efetivos, inclusive magistrados, membros do Ministério Público, Tribunais de Contas e autarquias e fundações públicas, além de seus dependentes.

No Estado do Espírito Santo, a previdência é composta por planos distintos, com regras específicas de contribuição, benefícios e previdência complementar, conforme previsto na LC nº 282/2004 e demais normas correlatas.



Cabe à unidade gestora única a **coordenação e controle do pagamento de benefícios**, embora haja previsão legal para o processamento direto por outros Poderes ou órgãos, em situações específicas. A **não observância da unidade gestora única** pode comprometer a obtenção ou renovação do **Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP)**. Conforme consulta ao **sistema Cadprev**, o Estado manteve **CRP válido durante todo o exercício de 2024**.

#### **4.6.6 Aplicação das Normas Brasileiras de Contabilidade para mensuração de benefícios a empregados**

A **NBC TSP 15** regula a mensuração de ativos e passivos relacionados a **benefícios a empregados**, especialmente os planos de **benefício definido**, com impacto direto nas demonstrações consolidadas do setor público.

No caso do Espírito Santo, a norma foi aplicada aos planos do **ES-Previdência, Fundo de Proteção Social dos Militares** e da **Assembleia Legislativa**. Conforme análise técnica (Apêndice 78/2025-9), os ajustes metodológicos necessários foram realizados, **em atendimento à recomendação do Parecer Prévio nº 72/2024-3** (Proc. TC 3.441/2024-1, PCA/2023).

Dessa forma, conclusivamente se pode afirmar que em 2024, os aportes do Tesouro Estadual aos fundos previdenciários totalizaram **13,77% da RCL**, levemente inferior aos **14,37% de 2023**, reflexo do crescimento da receita corrente. O **Fundo de Proteção Social dos Militares** teve aumento de **7,5% nas despesas com benefícios**, com aporte de **R\$ 1,09 bilhão** e déficit atuarial de **R\$ 16,03 bilhões**. No **Fundo Financeiro**, o aporte foi de **R\$ 2,54 bilhões**, com déficit atuarial de **R\$ 37,84 bilhões**. Já o **Fundo Previdenciário** registrou crescimento de **6,86% nas contribuições** e rentabilidade de **10,28%**, superando a meta atuarial de 9,83%. As projeções apontam manutenção do déficit até 2099, com tendência de redução das despesas no longo prazo. Para tanto, reforça-se a importância da rentabilidade dos investimentos para assegurar o equilíbrio atuarial do sistema.



#### **4.7 Riscos e ameaças à sustentabilidade fiscal**

A sustentabilidade fiscal constitui compromisso permanente com o equilíbrio das finanças públicas, devendo ser assegurada tanto no presente quanto no futuro. Para tanto, são indispensáveis a identificação e o enfrentamento antecipado dos riscos e ameaças que possam comprometer esse equilíbrio. A seguir, apresenta-se uma síntese dos principais riscos identificados:

**Dependência da renda do petróleo:** A receita oriunda de royalties e participações especiais é altamente volátil, refletindo oscilações do mercado internacional. Essa instabilidade vem reduzindo sua representatividade na arrecadação estadual, de **8,9% em 2022** para **5% em 2024**, e na RCL, de **10,1% para 5,6%** no mesmo período. Após leve recuperação em 2023, a produção voltou a cair em 2024, reforçando a tendência de declínio observada nos anos anteriores.

**Preço de commodities internacionais: (minério, celulose e café):** o comércio exterior tem grande influência na dinâmica da economia capixaba. O minério de ferro, a celulose e o café também têm seus preços sujeitos ao mercado internacional, apresentando volatilidade. Ainda que não gerem ICMS diretamente, sua cadeia produtiva impulsiona a economia estadual. Quedas de produção ou preços afetam renda, emprego e consumo interno.

**Desempenho do PIB nacional x estadual:** Recessões nacionais reduzem transferências constitucionais, como o FPE. O PIB estadual também é sensível a choques internos e externos, como desastres naturais e crises internacionais. Com grau de abertura de **64,28%** (mais do que o dobro da média nacional 27,57% em 2024). Assim, o Estado sente de forma mais intensa os impactos do mercado internacional em sua economia, tanto os positivos, oriundos de booms comerciais, quanto os negativos, oriundos de políticas protecionistas e guerra comercial;

**Precatório da Trimestralidade:** o pagamento de todos os precatórios da trimestralidade está suspenso por decisão judicial. O litígio com os sindicatos reclamantes pode gerar um passivo de R\$ 2,1 bilhões;



**Legislação dos royalties (ADI 4917):** O julgamento da ADI 4917 pelo STF poderá impor perdas pretéritas ao Estado do Espírito Santo (R\$ 3,71 bilhões) e aos municípios capixabas (R\$ 4,90 bilhões) no montante total de **R\$ 8,61 bilhões** (2013–2019) e futuras ao Estado do Espírito Santo (R\$ 4,85 bilhões) e aos municípios capixabas (R\$ 5 bilhões) no montante total de **R\$ 9,85 bilhões** (2020–2025), caso se confirme a constitucionalidade da Lei nº 12.734/2012. As tratativas para conciliação entre entes federados seguem em curso.

**Elevação do Passivo Atuarial do Fundo de Proteção Social dos Militares:** Verifica-se **crescimento contínuo e expressivo do resultado atuarial negativo** do Fundo de Proteção Social dos Militares, que atingiu **R\$ 16,03 bilhões em 2024**, mesmo após a elevação da **taxa de desconto atuarial**, medida que, em tese, reduz o valor presente das obrigações futuras e, portanto, o montante do déficit apurado. Tal comportamento revela a robustez da tendência de deterioração atuarial, já registrada no exercício anterior, indicando que as medidas de parametrização adotadas até o momento não têm sido suficientes para reverter a trajetória deficitária.

No exercício em análise, o **aporte financeiro do Tesouro Estadual** para cobertura da insuficiência do Fundo alcançou **R\$ 1,09 bilhão**, valor que representa **crescimento de 5,95% em relação ao exercício anterior**, quando ajustado pelo IPCA, e que **acumula um aumento de 31,96% desde a criação do Fundo em 2020**. A persistência dessa trajetória indica crescente pressão sobre o orçamento estadual e reforça a **necessidade de revisão do modelo de financiamento do regime próprio de previdência dos militares**. As projeções atuariais indicam que, mantido o atual ritmo de crescimento do passivo, o resultado atuarial negativo do Fundo de Proteção Social poderá **alcançar o déficit do Fundo Financeiro em até 12 anos, isto é, até 2036**, tornando-se o principal vetor de desequilíbrio previdenciário do Estado.

Diante do exposto, encaminhe-se **CIÊNCIA** ao Chefe do Poder Executivo Estadual e aos atuais responsáveis pelo IPAJM e SEP sobre os riscos previdenciários relacionados ao crescimento do passivo atuarial do Fundo de Proteção Social dos



Militares, como forma de ALERTA, recomendando a melhoria da gestão integrada dos ativos e passivos do Fundo, bem como o controle dos respectivos riscos atuariais.

**A Ausência de um Fundo de Oscilação de Riscos Atuariais** configura fragilidade relevante no arcabouço de gestão previdenciária estadual, especialmente no contexto dos fundos operados em regime financeiro de repartição simples, como o Fundo Financeiro e o Fundo de Proteção Social dos Militares.

**Rescisão de Contratos Temporários:** O Supremo Tribunal Federal (STF), por meio da ADI 6812, declarou inconstitucional o art. 17 da Lei Complementar Estadual 809/2015, por constituir permissivo legal genérico de contratação temporária, impondo o fim dos vínculos precários até **22/02/2024**.

O impacto fiscal potencial envolve o pagamento de verbas rescisórias (como **FGTS**) e aumento de despesas com pessoal, além de riscos operacionais, como interrupção de serviços essenciais e perda de memória institucional. Diante do exposto, encaminhe-se **CIÊNCIA** ao Chefe do Poder Executivo e aos responsáveis pela Secretaria de Estado de Gestão e Recursos Humanos (SEGER) e pela Secretaria de Estado da Educação (SEP), das ameaças institucionais decorrentes da decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6812, como forma de ALERTA, ressaltando a necessidade de adoção célere das seguintes medidas:

1. Levantamento analítico imediato dos contratos temporários vigentes, especialmente aqueles amparados no art. 17 da Lei Complementar Estadual nº 809/2015;
2. Elaboração de cronograma prioritário para substituição progressiva dos vínculos temporários por servidores efetivos, com foco nas funções que apresentem desproporção crítica ou risco iminente de interrupção da prestação dos serviços públicos;
3. Constituição de provisão orçamentária para cobertura das verbas rescisórias e do FGTS, nos casos cabíveis, bem como análise dos impactos fiscais da substituição



gradual, inclusive no que se refere aos limites de despesa com pessoal estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

**Reforma tributária desvantajosa:** o Estado do Espírito Santo é um dos entes estaduais que mais perde com a reforma tributária. A análise técnica das contas do Governador de 2023<sup>3</sup> apontou **6 perdas**: a) O Estado perde **R\$ 5,6 bilhões** oriundo dos efeitos redistributivos sobre a receita do ente sem a regra de transição; b) **31 municípios capixabas ganham e 47 perdem** com os efeitos redistributivos, gerando um saldo de perda de **R\$ 1,6 bilhão**; c) O Estado perderá anualmente **R\$ 3,5 bilhões (20% da arrecadação atual)**; d) Mesmo considerando crescimento econômico e seguro-receita, o Estado teria crescimento da **receita projetada aquém da média nacional** na transição; e) Na melhor das hipóteses, o Estado terá uma queda de 12% da sua receita em 50 anos, e, na pior das hipóteses, uma **queda de 24%**; f) Na melhor das hipóteses, 26 municípios (um terço do total) terão uma **receita menor** ao final de 50 anos, e, na pior das hipóteses, **45 municípios (58% do total)**.

O cerne da questão é bem claro: ao deslocar a cobrança do tributo da origem (produção) para o destino (consumo), a reforma quebra todo um rol de políticas públicas capixabas estrategicamente elaboradas ao longo de anos com a concessão de benefícios fiscais para atrair muitas empresas e muita produção. Junta-se a isso o fato do Estado ser eminentemente produtor, com baixa densidade demográfica e com mercado consumidor reduzido.

**Esse cenário impõe a necessidade de reavaliação estratégica das políticas de desenvolvimento estadual, com ênfase na área da educação, tendo em vista sua vinculação a tributos potencialmente impactados pela reforma tributária. Tal contexto exige monitoramento rigoroso dos efeitos sobre o Fundeb, bem como a adoção de medidas que assegurem a manutenção dos atuais níveis de investimento no setor.**

---

<sup>3</sup> Seção 3.8 e Apêndice 104/2024 (peça 78) do Relatório Técnico 58/2024 do Proc. TC 3.441/2024-1.



#### **4.8 Conclusão sobre à execução dos orçamentos**

Com o objetivo de subsidiar a emissão do parecer prévio sobre as contas do Chefe do Poder Executivo relativas ao exercício de 2024, esta Corte promoveu a análise técnica da execução dos orçamentos do Estado, contemplando aspectos centrais relacionados aos instrumentos de planejamento orçamentário, à gestão orçamentária, financeira e fiscal, aos limites constitucionais, à receita pública e à gestão previdenciária.

No decorrer dessa análise, foram identificadas não conformidades legais que, embora relevantes, não possuem materialidade nem gravidade suficientes para justificar a emissão de opinião modificada (com ressalvas ou adversa) quanto à execução orçamentária e à gestão dos recursos públicos estaduais. Destacam-se, entre essas ocorrências:

(i) Utilização indevida de recursos oriundos da compensação financeira pela exploração de petróleo ou gás natural para pagamento de despesas não autorizadas pela Lei nº 7.990/1989, no valor de R\$ 553,7 mil, situação que ensejou proposta de ciência aos responsáveis, como forma de alerta, com recomendação para a recomposição da fonte específica dos royalties;

(ii) Irregularidades e falhas na política de concessão de benefícios fiscais, abrangendo: ausência de conformidade legal nos benefícios instituídos ou concedidos; fragilidades no planejamento das renúncias de receita com base na LDO e LOA; inobservância do equilíbrio fiscal dessas renúncias; e deficiência na transparência das ações relacionadas. Tais achados fundamentaram o encaminhamento de ciência aos responsáveis, com destaque para a necessidade de acompanhamento das propostas de deliberação em curso.

Apesar dos apontamentos realizados e das oportunidades de melhoria consignadas, inclusive com proposição de medidas corretivas e orientativas, verificou-se que o Governo do Estado observou, em linhas gerais, os parâmetros fiscais exigidos,



especialmente no tocante ao cumprimento dos limites constitucionais e metas legais, e manteve níveis adequados de liquidez, suficientes para fazer frente às suas obrigações financeiras.

Conclui-se, portanto, que foram respeitados, em todos os aspectos relevantes, os princípios constitucionais e legais aplicáveis à administração pública estadual, bem como as normas constitucionais, infraconstitucionais e regulamentares pertinentes à execução dos orçamentos e ao uso dos recursos públicos.

Diante do exposto, propõe-se, para efeito de emissão do parecer prévio sobre as contas do Chefe do Poder Executivo relativas ao exercício de 2024, **a manifestação pela aprovação da execução orçamentária sem ressalvas.**

## 5. BALANÇO GERAL DO ESTADO (BGE)

A responsabilidade pela elaboração e adequada apresentação das Demonstrações Contábeis consolidadas do Estado do Espírito Santo — conhecidas como **Balanço Geral do Estado (BGE)** — é da Secretaria de Estado da Fazenda (SEFAZ), órgão central de contabilidade. Essas demonstrações integram a Prestação de Contas Anual do Governador e abrangem os **Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social**, sendo compostas pelos **Balancos Patrimonial, Orçamentário e Financeiro**, pelas **Demonstrações das Variações Patrimoniais, dos Fluxos de Caixa e das Mutações do Patrimônio Líquido**, e respectivas Notas Explicativas.

O exame realizado teve por finalidade apresentar os resultados e conclusões da auditoria de elementos específicos que compõem o BGE de 2024, no âmbito do **Processo TC 7.857/2024-9**, com foco no aspecto contábil das transações e saldos auditados. As análises fiscais e orçamentárias já foram tratadas na seção própria deste voto.

**4.1 Resumo da auditoria sobre elementos do Balanço Geral do Estado -**  
Nessa subseção, consta os principais aspectos do relatório de auditoria sobre elementos específicos do Balanço Geral do Estado, para o exercício findo em



31.12.2024, contendo o objetivo, objeto e escopo, bem como a opinião expressa no Certificado de Auditoria (peça 33, Proc. TC 7.857/2024-9);

**4.2 Fundamentação técnica detalhada para a opinião emitida** – Nessa subseção, constam os achados de auditoria que embasaram a opinião emitida. Para cada assunto foram extraídos o critério (como deveria ser), a situação encontrada (como é), e os efeitos. Esses achados de auditoria constam do relatório de auditoria, seção 4, acostado aos autos do Proc. TC 7.857/2024-9.

**4.3 Opinião** - Nessa subseção, é sumarizada a opinião emitida sobre a exatidão das demonstrações contábeis auditadas, bem como sobre as transações subjacentes relacionados ao registro contábil da dívida ativa.

## **5.1 Auditoria sobre elementos específicos do Balanço Geral do Estado**

Com fundamento no art. 71, inciso V, da Constituição Estadual, foi realizada auditoria contábil e financeira nas contas prestadas pelo Governador do Estado referentes ao exercício de 2024. A Secretaria de Controle Externo de Contabilidade, Economia e Gestão Fiscal (SecexContas), por meio do Núcleo de Controle Externo de Auditorias e Gestão Fiscal (NGF), conduziu os trabalhos com o objetivo de subsidiar a apreciação das contas do Chefe do Poder Executivo, conforme o art. 47-A, § 8º, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCEES.

Nos termos do art. 14 da Resolução TCEES nº 388/2024, a auditoria nas contas visa verificar se as prestações de contas anuais expressam, com clareza e objetividade, a exatidão das demonstrações contábeis e a conformidade, legitimidade e economicidade dos atos de gestão, de acordo com os critérios aplicáveis. O objetivo principal é assegurar a **confiabilidade das demonstrações contábeis**, ou seja, se estão em conformidade com as normas contábeis e o marco regulatório vigente.

A auditoria é um trabalho de asseguarção que, conforme as normas ISSAI 100 e NBC TA Estrutura Conceitual, baseia-se na obtenção de evidências apropriadas e suficientes sobre a informação produzida pelo responsável pela prestação de contas. As demonstrações contábeis, conforme definido na NBC TA 200 (R1), consistem em representação estruturada das informações financeiras históricas da entidade,



refletindo sua posição patrimonial e financeira, bem como variações e fluxos no período.

A auditoria realizada para o exercício de 2024 teve seu escopo impactado por **limitações de abrangência** descritas no Processo TC 7.857/2024-9. Em razão disso, a certificação de contas não alcançou o conjunto completo das demonstrações contábeis, restringindo-se a quadros específicos conforme orienta a NBC TA 805 – Auditoria de Quadros Isolados das Demonstrações Contábeis.

Nesse contexto, a equipe técnica destaca que os trabalhos focaram no Balanço Patrimonial, na Demonstração das Variações Patrimoniais e respectivas notas explicativas, além da avaliação dos atos de gestão relacionados ao registro contábil da dívida ativa. O objetivo foi examinar se tais transações estavam em conformidade com as leis, regulamentos e princípios da administração pública.

Dessa forma, trata-se de **trabalho de asseguração limitada**, no qual se conclui que, com base nos procedimentos realizados, **nada veio ao conhecimento da equipe de auditoria que indicasse desconformidade relevante** em relação aos critérios aplicáveis. Ainda que limitada, a asseguração envolveu procedimentos mais robustos que simples indagações e análises comparativas. Foram adotadas técnicas como **avaliação de risco, circularização, exame documental, conciliações, reexecução de cálculos, rastreamento e amostragem por unidades monetárias**, ampliando a qualidade das evidências obtidas.

O escopo incluiu contas relevantes do Balanço Patrimonial e da Demonstração das Variações Patrimoniais, conforme sintetizado na tabela a seguir:

Cod conta	Conta contábil	Quadro de Origem	Saldo em 31/12/2024
111000000	CAIXA E EQUIVALENTES DE CAIXA	BP	10.307.441.775,65
121100000	CRÉDITOS A LONGO PRAZO	BP	3.168.234.003,14
121110100	CRÉDITOS TRIBUTÁRIOS A RECEBER	BP	1.089.373.454,94
121110400	DÍVIDA ATIVA TRIBUTÁRIA	BP	31.279.365.952,30



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

Gabinete Conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo

121119900	(-) AJUSTE DE PERDAS DE CRÉDITOS A LONGO PRAZO	BP	(30.795.077.030,22)
122000000	INVESTIMENTOS	BP	11.256.248.094,22
123000000	IMOBILIZADO	BP	17.723.950.250,80
123100000	BENS MÓVEIS	BP	3.288.227.219,54
123210000	BENS IMÓVEIS	BP	15.767.443.074,51
212000000	EMPRÉSTIMOS E FINANCIAMENTOS A CURTO PRAZO	BP	566.018.802,22
217000000	PROVISÕES A CURTO PRAZO	BP	139.720.419,19
222000000	EMPRÉSTIMOS E FINANCIAMENTOS A LONGO PRAZO	BP	7.541.097.831,41
227000000	PROVISÕES A LONGO PRAZO	BP	46.372.943.997,53
237000000	RESULTADOS ACUMULADOS	BP	2.573.393.296,86
311000000	REMUNERAÇÃO A PESSOAL	DVP	6.469.796.690,80
332000000	SERVIÇOS	DVP	3.033.252.395,47
352000000	TRANSFERÊNCIAS INTER GOVERNAMENTAIS	DVP	11.988.144.019,75
365000000	DESINCORPORAÇÃO DE ATIVOS	DVP	13.767.250.943,45
452000000	TRANSFERÊNCIAS INTER GOVERNAMENTAIS	DVP	8.795.701.771,44

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados extraídos do Balancete Geral do Estado – 2024, publicado no Diário Oficial do Estado em 31/03/2025.

Tabela 3 da ITC 3018/2025-2 – Elementos que constituem o escopo da auditoria

Valores em reais

O enfoque nos aspectos patrimoniais se justifica pelo histórico da contabilidade pública brasileira, tradicionalmente centrada nos aspectos orçamentários. Com a convergência às normas internacionais de contabilidade e a adoção progressiva das **Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBC TSP)**, os elementos patrimoniais ganharam protagonismo como instrumentos de transparência e prestação de contas.

A auditoria contábil focada em itens patrimoniais contribui, assim, para o aprimoramento da qualidade da informação contábil disponibilizada à sociedade e reforça a função institucional do Tribunal de Contas na emissão do parecer prévio das contas de governo.

## 5.2 Conclusão sobre o Balanço Geral do Estado

Com base nos procedimentos aplicados e nas evidências obtidas, a equipe de auditoria do TCEES concluiu que os elementos específicos das demonstrações contábeis incluídos no escopo da auditoria foram apresentados, em todos os aspectos relevantes, em conformidade com a estrutura de relatório financeiro aplicável. Foram



identificadas distorções descritas no relatório de auditoria, porém consideradas não relevantes, tanto individualmente quanto em conjunto, e sem efeitos generalizados sobre as demonstrações consolidadas, razão pela qual não motivam modificação de opinião. Do mesmo modo, não foram identificados desvios de conformidade quanto à legalidade e legitimidade nas transações subjacentes relacionadas à inscrição e à cobrança da dívida ativa.

As distorções apuradas totalizaram R\$ 366.068.571,71, valor correspondente a 0,57% do total do ativo do Balanço Geral do Estado, portanto, inferior ao limite de materialidade global estabelecido (R\$ 1.290.389.143,11). As inconsistências foram:

- (i) Subavaliação da dívida ativa tributária em R\$ 204.851.787,56, por ausência de conciliação entre o Balanço Patrimonial e os registros da Procuradoria Geral do Estado;
- (ii) Superavaliação de provisões para riscos fiscais em R\$ 125.552.329,50, decorrente da classificação como passivo de valores reconhecidos pela PGE como de risco possível;
- (iii) subavaliação de participações permanentes em R\$ 35.664.454,65, por erro na aplicação do método da equivalência patrimonial, em desacordo com a NBC TSP 18. Os gestores foram comunicados dessas distorções e promoveram ajustes no primeiro trimestre de 2025. No entanto, os efeitos não foram refletidos no Balanço Patrimonial publicado em 31/03/2025, dado que os ajustes ocorreram após o prazo limite para remessa das contas ao sistema CidadES (17/02/2025).

As Notas Explicativas, embora parte integrante das demonstrações, não substituem a necessidade de correção dos valores nos quadros principais, como o Balanço Patrimonial. Assim, as distorções foram mantidas como achados de auditoria, mas consideradas sem impacto relevante ou generalizado que comprometa a fidedignidade das demonstrações ou justifique ressalva na opinião. A conclusão apoia-se na NBC TA 700, norma contábil aplicável à auditoria do setor público, segundo a qual o auditor deve emitir opinião não modificada quando entender que as demonstrações foram elaboradas, em todos os aspectos relevantes, conforme as normas contábeis aplicáveis.



A fundamentação técnica considerou os conceitos de materialidade e limite de acumulação de distorções, conforme a NBC TA 320. Foi definida materialidade global de R\$ 1.290.389.143,11 e limite de acumulação de R\$ 64.519.457,16. As distorções apuradas representaram apenas 28% da materialidade global e foram restritas a elementos específicos, sem impacto sistêmico sobre as demonstrações nem prejuízo à compreensão das informações pelos usuários. Com isso, as demonstrações foram consideradas confiáveis para fins de auditoria, nos termos da NBC TA 700, da ISSAI 100 e da estrutura normativa da INTOSAI.

Conclui-se que as distorções não corrigidas não possuem materialidade suficiente nem efeitos generalizados que comprometam a exatidão das contas do Governador relativas a 2024. As transações relacionadas à inscrição e cobrança da dívida ativa também foram consideradas conformes com os preceitos legais, não comprometendo a legalidade e legitimidade das contas sob análise. Ainda que a opinião constante do Certificado de Auditoria não vincule o julgamento do TCEES, conforme previsto no art. 17 da Resolução TC 388/2024, ela fornece base técnica relevante para a formação do parecer prévio sobre as contas do Chefe do Poder Executivo.

Diante disso, propõe-se a emissão de **opinião sem ressalva** quanto aos elementos do Balanço Patrimonial e da Demonstração das Variações Patrimoniais constantes das demonstrações contábeis consolidadas do Estado do Espírito Santo, relativas ao exercício de 2024.

## **6. GOVERNANÇA PÚBLICA**

A governança pública, no ordenamento brasileiro, é firmada pelo **Decreto n.º 9.203/2017**<sup>4</sup>, e a **NBASP 9020** do TCU<sup>5</sup>, que a definem como o *conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle empregados para avaliar, direcionar e*

---

<sup>4</sup> BRASIL. **Decreto n. 9.203, de 22 de novembro de 2017**. Dispõe sobre a Política de Governança da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional. *Diário Oficial da União: seção 1*, Brasília, DF, 23 nov. 2017.

<sup>5</sup> INSTITUTO RUI BARBOSA. **NBASP 9020 – Avaliação de Políticas Públicas**. Brasília: IRB, 2021.



*monitorar a administração, produzindo valor público.* Esses mecanismos abarcam, simultaneamente, a dimensão **ética e de conformidade** — liderança íntegra, legalidade e transparência, e a dimensão **estratégica**, que alinha metas, recursos e resultados em benefício da sociedade.

Os referenciais internacionais convergem com essa visão. O *International Framework: Good Governance in the Public Sector* (IFAC/CIPFA)<sup>6</sup> descreve governança como os arranjos estabelecidos para garantir que os resultados pretendidos pelas partes interessadas sejam claramente definidos e efetivamente alcançados. De forma complementar, o *Policy Framework on Sound Public Governance*<sup>7</sup> da **OCDE** destaca o conjunto de regras formais e informais, práticas e interações que orientam o exercício da autoridade pública no interesse coletivo, com ênfase no propósito público e na geração de valor.

No mesmo sentido, a **ABNT NBR ISO 37000:2022 – Governança de Organizações**<sup>8</sup> define governança como o sistema de base humana pelo qual uma organização é dirigida, supervisionada e responsabilizada por alcançar seu propósito. Em síntese, os diversos marcos estabelecem três pilares indissociáveis da boa governança pública:

- **Integridade e conformidade** — liderança ética, respeito às leis e transparência;
- **Performance e resultados** — entrega consistente de benefícios socioeconômicos sustentáveis;
- **Propósito e geração de valor** — direcionamento claro a objetivos que atendam às legítimas expectativas da sociedade.

Essa abordagem normativa e conceitual representa um movimento de superação da lógica puramente procedimental, em direção a um modelo de administração mais

---

<sup>6</sup> IFAC; CIPFA. *International Framework: Good Governance in the Public Sector*. New York: IFAC; London: CIPFA, 2014.

<sup>7</sup> OECD. *Policy Framework on Sound Public Governance: Baseline Features of Governments that Work Well*. Paris: OECD Publishing, 2020.

<sup>8</sup> ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **ABNT NBR ISO 37000:2022 — Governança de organizações — Orientações**. Rio de Janeiro: ABNT, 2022.



orientado por **resultados, prevenção de riscos e integridade pública**. O Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, alinhado às diretrizes do TCU e às NBASP, tem atuado de forma proativa na indução de boas práticas de governança junto aos seus jurisdicionados, promovendo melhorias nos processos de planejamento, articulação institucional e controle baseado em evidências.

Para operacionalizar esses conceitos, o TCU estruturou três referenciais complementares:

- O **Referencial Básico de Governança Organizacional**, que consolida o modelo “liderança-estratégia-controle” e apresenta 15 práticas essenciais aplicáveis a órgãos e entidades de qualquer esfera;
- O **Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas**, que transpõe o olhar organizacional para o ciclo da política pública, com 08 componentes estruturantes e princípios como participação, equidade e Estado de Direito;
- O **Referencial de Governança Multinível**, que acrescenta seis eixos críticos à atuação interfederativa: (i) atribuições, (ii) financiamento, (iii) capacidades, (iv) coordenação vertical e horizontal, (v) monitoramento e avaliação compartilhados e (vi) redução de desigualdades territoriais (TCU/IRB/ATRICON, 2021).

O uso articulado desses documentos e instrumentos permite analisar vulnerabilidades desde o nível intraorganizacional até a entrega final da política diante dos cidadãos, assegurando que liderança, estratégia e controle gerem valor público em escala sistêmica.

É sobre essa base normativa e conceitual, nacional e internacionalmente reconhecida, que será examinada a Prestação de Contas Anual do Chefe do Poder Executivo Estadual. O objetivo é verificar em que medida o Estado do Espírito Santo unifica integridade, performance e propósito, convertendo recursos públicos em resultados socioeconômicos mensuráveis e sustentáveis para o cidadão capixaba.



Entretanto, a simples existência de normas, referenciais e estruturas conceituais não garante, por si só, a efetividade da governança pública. O desafio reside em traduzir tais princípios em práticas institucionais concretas e sustentáveis, capazes de articular planejamento, execução e avaliação em todas as esferas e níveis de governo. Essa transposição da teoria à prática exige mecanismos permanentes de coordenação, monitoramento e aprendizagem organizacional, especialmente em contextos federativos marcados por assimetrias de capacidade institucional.

Na prática, ainda que os marcos legais prevejam mecanismos de articulação — como o Plano Plurianual (PPA), os planos setoriais, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) —, observa-se recorrentes descompassos entre metas estabelecidas e recursos efetivamente alocados, comprometendo a eficácia e a previsibilidade das políticas públicas. Esse cenário reforça a importância de **institucionalizar arranjos de governança** que assegurem coerência entre o planejamento estratégico e a execução orçamentária, com base em estabilidade institucional, integridade e foco em resultados.

Nesse contexto, destaca-se o papel do “**Guia para Avaliar Políticas Públicas**”, elaborado pelo Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN) em parceria com a FGV EESP Clear (Centro de Aprendizagem em Avaliação e Resultados) e do **Sistema de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (SiMAPP)**, instituído pela Lei Estadual nº 10.744/2017, **como instrumentos fundamentais para o fortalecimento da governança organizacional e multinível no Espírito Santo**. Tais instrumentos ampliam a capacidade institucional do Estado de produzir valor público de forma sistêmica e orientada a resultados, alinhando-se aos pilares da boa governança descritos nos referenciais do TCU e da OCDE, especialmente no que tange:

- 1. Fortalecimento da Tomada de Decisão Baseada em Evidências:** O Guia capacita gestores a conhecer os resultados das políticas implementadas, escolher como e onde investir melhor os recursos públicos, elevar o padrão de qualidade do serviço público e fortalecer a prestação de contas e a transparência. É imperativo garantir a melhor



aplicação dos recursos para maximizar os resultados de políticas, programas e projetos.

2. **Abordagem Abrangente para Governança Organizacional:** O material oferece um roteiro prático, organizado em quatro volumes, que cobre todo o ciclo de vida de uma política pública. Isso inclui o diagnóstico detalhado de problemas, o desenho lógico das políticas (Modelo Lógico), a análise de riscos, o planejamento da implementação, o monitoramento contínuo de indicadores, e a realização de avaliações aprofundadas (ex-ante, ex-post, análise executiva, impacto e custo-benefício/efetividade). Essa estrutura permite que cada órgão ou secretaria avalie e aprimore suas próprias intervenções de forma sistemática.
3. **Estrutura de Governança Multinível e Aprendizagem Contínua:** O SiMAPP, como modelo pioneiro no Brasil, integra a avaliação ao ciclo de planejamento e orçamento do Estado. Ele estabelece uma governança em diferentes níveis, desde o Governador, que define planos anuais de avaliação até o Núcleo de Monitoramento e Avaliação (NuMA) que coordena as atividades. Além disso, o Guia foi elaborado para ser apropriado por gestões municipais e o terceiro setor, facilitando a padronização e a comparação de metodologias, o que é essencial para identificar melhores práticas e promover a aprendizagem institucional em diferentes esferas de governo. A promoção da transparência e publicidade das avaliações, fortalece a prestação de contas para a sociedade.

Em síntese, o *Guia para Avaliar Políticas Públicas* e o SiMAPP transcendem o papel de instrumentos técnicos: constituem alicerces para uma gestão pública mais eficiente, transparente e orientada a resultados, consolidando o Espírito Santo como referência nacional em boas práticas de governança.

## 7. AGENDA ESG (ENVIRONMENTAL, SOCIAL AND GOVERNANCE)

A atuação do Estado, no exercício de suas funções políticas, administrativas e financeiras, deve estar orientada por princípios que assegurem a geração de **valor público sustentável**, promovendo o equilíbrio entre crescimento econômico, proteção ambiental e inclusão social. Essa lógica alinha-se ao que a literatura especializada denomina **governança ambiental**, compreendida como o manejo



eficiente e responsável dos recursos públicos aplicados ao setor — aspecto central das avaliações promovidas pelas Instituições Superiores de Controle (SAIs)<sup>9</sup>, como o Tribunal de Contas da União (TCU).

Ao integrar os pilares *Environmental, Social & Governance* (ESG), a **Agenda ESG** consolida-se como eixo articulador entre os mecanismos de liderança, estratégia e controle, abordados anteriormente no Capítulo 6 e os **resultados efetivos entregues à sociedade**.

No contexto contemporâneo, destaca-se a incorporação da agenda ESG (Environmental, Social and Governance) como referência global para avaliação da sustentabilidade e responsabilidade institucional, tanto no setor privado quanto no setor público. A agenda ESG, ao integrar dimensões ambientais, sociais e de governança, estabelece novos parâmetros para a atuação estatal, alinhando-se aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da ONU e às melhores práticas internacionais.

O Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCE-ES), enquanto órgão de controle externo, assume papel estratégico na indução e fiscalização da agenda ESG na administração pública estadual. A análise das contas do Chefe do Poder Executivo deve ser compreendida como instrumento central de responsabilização, orientado por critérios objetivos, padrões normativos e boas práticas nacionais e internacionais, conforme previsto nos artigos 70 e 71 da Constituição Federal, na Constituição Estadual e na Lei Complementar Estadual nº 621/2012. O TCE-ES, ao avaliar a governança, a gestão de riscos, a integridade e a accountability da administração pública, atua como catalisador de uma gestão orientada a resultados, à transparência e à sustentabilidade.

---

<sup>9</sup> TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (Brasil); **Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ)**. *Environmental governance: regional project for strengthening external control in the environmental area, 2016-2021*. Brasília: TCU; GIZ, 2020.



O conceito de ESG foi inicialmente difundido no setor privado como parâmetro para avaliação de riscos e desempenho organizacional com base em critérios socioambientais e de governança. Sua formulação ganhou destaque com a publicação do relatório **Who Cares Wins** (2004)<sup>10</sup>, uma iniciativa do Pacto Global da ONU, da International Finance Corporation (IFC) e do governo suíço, endossada por 23 instituições financeiras que, à época, administravam mais de US\$ 6 trilhões em ativos. O objetivo era “conectar os mercados de capitais a um mundo em mudança”, demonstrando que fatores ambientais, sociais e de governança influenciam diretamente o desempenho financeiro e, portanto, devem ser incorporados às decisões de investimento. Entre 2004 e 2008, uma série de eventos e publicações vinculadas ao projeto — culminando no relatório **Future Proof** — consolidou evidências de que os critérios ESG impactam o risco e o valor das organizações, antecipando práticas hoje amplamente adotadas também no setor público.

Dois aprendizados centrais do relatório *Who Cares Wins* dialogam diretamente com a realidade governamental: **(i)** mudanças no comportamento de atores-chave podem destruir sistemas inteiros; e **(ii)** incentivos adequados, dados comparáveis e transparência são pré-condições para a efetiva integração dos critérios ESG no ciclo decisório. O relatório recomenda que reguladores estabeleçam “**condições-fronteira**” — como a exigência de divulgação de informações, a precificação de externalidades e a afirmação da compatibilidade entre ESG e o dever fiduciário —, em lugar de práticas de microgerenciamento. Essa lógica sustenta a **expansão da Agenda ESG para o setor público**, reforçada pela Resolução A/69/228 da Assembleia Geral das Nações Unidas, que reconhece o papel das Instituições Superiores de Controle (ISCs) na promoção da eficiência, da accountability e da transparência na administração pública.

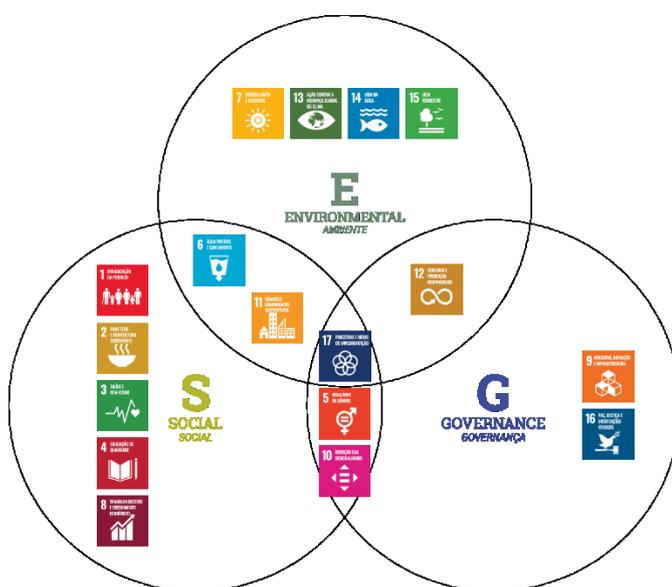
No Brasil e na América Latina, esse paradigma vem sendo incorporado pelo Tribunal de Contas da União (TCU) e pelas 21 ISCs que integram a Organização Latino-

---

<sup>10</sup> UNITED NATIONS. Global Compact Office. *Who Cares Wins: connecting financial markets to a changing world – recommendations by the financial industry to better integrate environmental, social and governance issues in analysis, asset management and securities brokerage*. New York: UN Global Compact, 2004.



Americana e do Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS), por meio de auditorias coordenadas, uso de geotecnologias e desenvolvimento de indicadores como o **IASA** (Índice de Avaliação de Sistemas Ambientais) e o **iESGo** (Índice ESG da OLACEFS). Tais iniciativas fortalecem um ecossistema de **governança ambiental externa**, alinhado aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e ao Acordo de Paris (2015).



No plano estadual, o **Governo do Espírito Santo** figura entre os entes federativos com avanços mais expressivos na institucionalização da Agenda ESG. Em 2024, o Estado alcançou a **4ª posição no Ranking ODS** e a **7ª posição no Ranking ESG**, ambos elaborados pelo **Centro de Liderança Pública (CLP)**. Desde 2022, encontra-se em operação o **Portal ESG ES**, plataforma que organiza os projetos estratégicos estaduais com base nos ODS e nos pilares da Agenda ESG, promovendo maior **transparência, rastreabilidade e articulação sistêmica** das ações governamentais orientadas ao desenvolvimento sustentável.

Esses avanços evidenciam que a Agenda ESG deixou de ser mero rótulo: tornou-se **mecanismo de coerência entre compromissos internacionais e políticas locais e regionais**, articulado com integridade, participação e foco em resultados.



A avaliação da atuação governamental no exercício de 2024 será conduzida com base na **tríade da Agenda ESG** — sustentabilidade ambiental, inclusão e impacto social, e mecanismos institucionais de governança — em articulação com os **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)** estabelecidos na **Agenda 2030**. Essa abordagem amplia o escopo da análise, permitindo uma apreciação mais abrangente e qualificada das políticas públicas, ao considerar não apenas sua conformidade normativa, mas também sua capacidade de gerar **valor público**, prevenir **riscos estruturais** e promover a **integridade institucional** da gestão estatal.

O Governo do Estado do Espírito Santo tem se destacado nacionalmente pela institucionalização da agenda ESG. **A operacionalização do Portal ESG ES permite a visualização pública e sistematizada de mais de 300 projetos estratégicos**, classificados à luz dos ODS e dos princípios ESG. Essa plataforma reflete o compromisso do Estado com a **transparência, o combate à corrupção e a promoção das melhores práticas de governança**.

O TCE-ES, ao analisar as contas do Chefe do Poder Executivo, deve considerar não apenas a conformidade legal e fiscal, mas também o grau de aderência às práticas ESG, avaliando a sustentabilidade, a inclusão social, a ética e a governança das políticas públicas. A atuação do Tribunal, ao fomentar e fiscalizar a adoção dessas práticas, contribui para elevar o padrão de excelência da gestão pública capixaba, alinhando-a às tendências globais e às expectativas da sociedade.

A experiência das empresas estatais, submetidas a rigorosos padrões de governança pela **Lei nº 13.303/2016**, demonstra que a implementação efetiva de práticas ESG reduz riscos, amplia a confiança dos stakeholders e potencializa resultados institucionais positivos, servindo de exemplo para a administração direta e indireta.

Em síntese, a incorporação da agenda ESG à gestão pública estadual representa avanço fundamental para a consolidação de uma administração íntegra, transparente, sustentável e orientada ao interesse coletivo. O Espírito Santo, ao institucionalizar práticas de integridade, compliance, gestão de riscos e transparência, destaca-se



como referência nacional, reafirmando o compromisso com a governança responsável e a prestação de contas à sociedade. O TCE-ES, ao exercer seu papel de controle externo, deve continuar promovendo e avaliando a efetividade dessas práticas, garantindo que a análise das contas do Chefe do Poder Executivo esteja alinhada aos mais elevados padrões normativos e às melhores práticas nacionais e internacionais de governança pública.

Nesse contexto, o controle externo é compreendido não como mera aferição de legalidade, mas como **instrumento de aferição da efetividade das políticas públicas, da maturidade da gestão e da aderência do Estado aos valores constitucionais** de participação, transparência e integridade. Amparada em auditorias coordenadas, no uso de geotecnologias, em capacitações massivas (*massive open online courses – MOOCs*) e na aplicação de métricas comparáveis desenvolvidas no âmbito latino-americano, a atuação do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo identifica **tendências, riscos e oportunidades** que devem orientar decisões estratégicas em 2025.

Ao oferecer um olhar crítico e propositivo sobre a atuação governamental, o Tribunal busca **induzir práticas administrativas ambientalmente responsáveis, socialmente justas e eticamente íntegras**, alicerces de um **Estado Democrático de Direito comprometido com o bem-estar das gerações presentes e futuras**.

Neste contexto, os tópicos a seguir organizam os principais achados das auditorias e dos relatórios técnicos produzidos pelo Tribunal, com base em dados oficiais, nos instrumentos de planejamento governamental, nos sistemas de monitoramento de políticas públicas e nos compromissos assumidos pelo Estado do Espírito Santo em nível nacional e internacional.

À luz desse arcabouço — que conjuga a visão sistêmica proposta pelo relatório *Who Cares Wins*, as diretrizes da Resolução A/RES/69/228 da Assembleia Geral da ONU sobre o papel das Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) e as lições extraídas do projeto **Environmental Governance TCU–GIZ** — esta seção consolida os principais



achados de 2024 nas três dimensões estruturantes da Agenda ESG: **sustentabilidade ambiental, inclusão e desenvolvimento social e fortalecimento da governança pública.**

## 7.1 Sustentabilidade Ambiental (E)

### 7.1.1 Política Pública de Enfrentamento às Mudanças Climáticas

A relevância das mudanças climáticas e seus impactos diretos sobre a governança estadual já haviam sido destacados nas Contas do Governador relativas ao exercício de 2023, ocasião em que este Tribunal de Contas reconheceu a transversalidade da pauta ambiental e a necessidade de sua integração efetiva ao ciclo de políticas públicas.

Naquela oportunidade, ressaltou-se que “*as mudanças climáticas deixaram de ser uma ameaça distante e passaram a compor o cotidiano da população capixaba*”, impondo ao Estado o dever de reorientar suas estratégias de planejamento e gestão à luz da resiliência territorial e da justiça climática. A retomada deste debate nas contas de 2024 representa, portanto, não apenas uma continuidade temática, mas a consolidação da atuação do controle externo sobre uma das agendas mais sensíveis e estruturantes da atualidade.

O **enfrentamento das mudanças climáticas requer**, em nível estatal, a estruturação de uma **política pública transversal, sistêmica e orientada por evidências**. Trata-se de um dos maiores desafios contemporâneos à atuação governamental, dada sua complexidade, capilaridade intersetorial e urgência global. Nesse contexto, políticas climáticas não podem ser tratadas como ações isoladas, mas como **eixos estruturantes do desenvolvimento sustentável**, integradas aos instrumentos de planejamento, ao orçamento e às práticas administrativas cotidianas.

**Como mencionado**, a governança pública consiste no conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle que orientam a formulação de políticas públicas e à



geração de valor público, nos termos do Decreto Federal nº 9.203/2017. A efetividade de qualquer política climática, portanto, depende de sua **inserção coerente no ciclo de planejamento governamental**, com diagnósticos precisos, definição clara de metas, alocação orçamentária compatível e estrutura de monitoramento orientada a resultados.

Contudo, verifica-se ainda, de forma recorrente, a existência de **descompasso entre os objetivos estabelecidos em políticas de médio e longo prazo e os recursos efetivamente alocados para sua implementação**. Tais desconexões comprometem a previsibilidade e a eficácia das ações climáticas, fragilizando a capacidade do Estado de cumprir seus compromissos institucionais e sociais. **Esse cenário exige o fortalecimento de arranjos administrativos, federativos e intersetoriais**, que assegurem a articulação entre os diversos níveis e setores de governo, com base em uma governança ambiental sólida.

**Os dados climáticos recentes reforçam a gravidade do quadro global.** Em 2024, a temperatura média do Planeta (de 1,6 °C) superou em 0,12 °C a de 2023, considerado, até então, o ano mais quente da história. O aquecimento global, agravado por ações humanas, vem intensificando eventos climáticos extremos, como chuvas intensas, secas prolongadas e inundações severas.

O Espírito Santo não permaneceu imune. Chuvas intensas registradas nos anos de 2013, 2020 e 2024 causaram deslizamentos, inundações e óbitos. **Somente em 2024, 20 pessoas morreram em decorrência das chuvas no sul do Estado, e mais de 11 mil ficaram desalojadas.** Por outro lado, períodos prolongados de estiagem se tornaram frequentes, afetando o abastecimento de água em diversas regiões. Em julho de 2024, **todos os municípios capixabas enfrentavam algum nível de escassez hídrica.**

Para além dos efeitos diretos, as mudanças climáticas exercem influência significativa sobre setores estruturantes, como a segurança alimentar, a saúde pública, a infraestrutura e a atividade econômica. Seus impactos tendem a agravar



desigualdades sociais preexistentes, induzir fluxos migratórios e ampliar a vulnerabilidade de populações em situação de maior fragilidade socioeconômica, especialmente aquelas localizadas em áreas de risco. Nesse contexto, **impõe-se a necessidade premente de fortalecimento e articulação de políticas públicas integradas voltadas à adaptação dos territórios e populações aos efeitos adversos do clima.**

No plano nacional, os marcos regulatórios instituídos nas últimas décadas refletem essa preocupação. Destacam-se o Plano Nacional sobre Mudança do Clima, publicado em 2008, e a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), estabelecida pela Lei nº 12.187/2009. Devido à sua abrangência, a PNMC articula instrumentos legais e administrativos que impactam diferentes setores da economia e da gestão pública, exigindo planejamento coordenado, regulação eficiente e articulação intergovernamental.

Assim, a execução de políticas climáticas efetivas pressupõe a existência de uma estrutura institucional robusta, com clara divisão de responsabilidades, governança colaborativa entre os entes federativos, e critérios técnicos para definição de prioridades e alocação orçamentária. Para que o Estado cumpra seu papel de indutor do bem-estar coletivo e promotor do desenvolvimento sustentável, é fundamental integrar planejamento, orçamento, regulação, controle e participação social, em consonância com os compromissos assumidos pelo Brasil na Agenda 2030 da ONU e nos referenciais da Agenda ESG.

A avaliação sistemática da capacidade do Estado para enfrentar os desafios climáticos — com base em evidências, metas claras e monitoramento contínuo — constitui pilar essencial de uma governança ambiental resiliente, preventiva e estrategicamente orientada.

No Espírito Santo, essa capacidade encontra respaldo normativo na Lei Estadual nº 9.531/2010, que instituiu a Política Estadual de Mudanças Climáticas (PEMC), em consonância com os dispositivos da PNMC, estabelecendo diretrizes e instrumentos



específicos para a atuação local. A análise da conformidade, dos avanços e dos desafios da PEMC será detalhada na próxima subseção.

## **7.1.2 Política Estadual de Mudanças Climáticas (PEMC)**

### **7.1.2.1 Marco normativo**

A Política Estadual de Mudanças Climáticas (PEMC) do Espírito Santo foi instituída pela Lei Estadual nº 9.531, de 15 de setembro de 2010, com o propósito de orientar a ação governamental na mitigação dos efeitos adversos do aquecimento global e na adaptação da sociedade capixaba às novas condições climáticas. Trata-se de um marco normativo alinhado à Política Nacional sobre Mudança do Clima (Lei Federal nº 12.187/2009), concebido para atuar de forma transversal, intersetorial e participativa.

A formulação da PEMC pressupõe a articulação entre planejamento, regulação, orçamento e governança, com base em princípios de sustentabilidade, responsabilidade intergeracional e precaução. No entanto, o cumprimento de seus propósitos depende da existência de instrumentos eficazes, de uma estrutura organizacional funcional e da integração com o ciclo de planejamento governamental.

### **7.1.2.2 Avaliação do TCEES (Processo TC 6.764/2024-4, a Fiscalização nº 44/2024-1)**

Em 2024, este Tribunal realizou a **Fiscalização nº 44/2024-1**, no âmbito do **Processo TC 6.764/2024-4**, com o objetivo de avaliar a **formulação e a implementação da PEMC** à luz dos princípios da boa governança e das diretrizes estabelecidas em seu marco legal. A análise baseou-se em três referenciais:

- (i) o **modelo de ciclo de políticas públicas do TCU** (formulação, implementação e avaliação);
- (ii) a ferramenta internacional **ClimateScanner**;



(iii) a **metodologia de análise de risco** adaptada ao contexto da mudança climática estadual.

O foco recaiu sobre aspectos estruturantes da política, como a **existência de instrumentos regulamentares, estrutura de governança, articulação com o planejamento orçamentário, definição de metas, mecanismos de monitoramento e coerência com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 1, 11 e 13**. A fiscalização identificou que, **após mais de uma década de sua criação, a PEMC permanece inoperante**, sendo implementada de forma **fragmentada**, com **baixa articulação com outras políticas estruturantes**, como as de recursos hídricos e saneamento básico, que sequer a mencionam.

Como resultado, foram evidenciados cinco achados críticos:

1. **Ausência de diagnóstico técnico que fundamentasse a formulação da PEMC**, comprometendo o delineamento da situação-problema e da situação desejada;
2. **Inexistência de objetivos e metas definidos, indicadores de desempenho, prazos, públicos-alvo e critérios de monitoramento e avaliação**, configurando um vácuo estratégico e tático no desenho da política;
3. **Inexistência de estrutura de governança e gestão funcional**, com órgãos responsáveis não definidos e atribuições administrativas não formalizadas;
4. **Ausência de regulamentação e baixo grau de operacionalização dos instrumentos previstos na legislação**, incluindo planos setoriais e sistema de informações;
5. **Desconexão entre a PEMC e os instrumentos de planejamento governamental**, como o Plano Plurianual (PPA), inviabilizando a adequada alocação de recursos e o alinhamento programático.

Acrescentou ainda que, o próprio texto legal da PEMC permanece **desatualizado e lacunar**, tendo sido formulado ainda sob a lógica do Protocolo de Quioto, sem incorporar os parâmetros do **Acordo de Paris (2015)** ou as exigências contemporâneas de justiça climática, resiliência territorial e participação cidadã.



## **Metas e Indicadores e Ausência de Monitoramento**

A Política Estadual de Mudanças Climáticas (PEMC), instituída pela Lei Estadual nº 9.531/2010, carece de metas e objetivos claros a serem alcançados em prazos definidos, bem como de indicadores de desempenho que permitam aferir sua efetividade. Essa lacuna compromete sobremaneira a gestão estratégica da política climática no Espírito Santo, dificultando o monitoramento contínuo de sua implementação, a avaliação de seus resultados e a adequada alocação de recursos públicos. Conforme o artigo 21 da Lei nº 9.531/2010, a definição concreta dos propósitos da política é postergada para momento futuro e indefinido, o que evidencia seu caráter genérico.

Além disso, o artigo 5º, inciso XIV, da referida norma estabelece como um de seus instrumentos “o estabelecimento de padrões ambientais e de metas quantificáveis e verificáveis, para a redução de emissões antrópicas por fontes e para as remoções antrópicas por sumidouros de gases de efeito estufa”. No entanto, tais padrões e metas jamais foram regulamentados.

O Governo do Estado, ao ser instado a se manifestar sobre esse aspecto, alegou que as metas e padrões exigidos estariam contemplados no Plano de Descarbonização e Neutralização das Emissões de GEE do Espírito Santo. No entanto, trata-se de **instrumento não normativo, de caráter voluntário**, sem força vinculante, o que **contraria o modelo de comando e controle** previsto na PEMC. Como consequência, **as ações climáticas financiadas com recursos públicos têm sido executadas à margem da política, sem alinhamento programático, integração operacional ou critérios objetivos de desempenho.**

Nesse cenário, evidencia-se que, em razão da inexistência de metas operacionais e de padrões de desempenho, as ações financiadas com recursos públicos no âmbito da agenda climática foram desenvolvidas de forma dissociada da Política Estadual de Mudanças Climáticas. Essa fragmentação institucional limitou o alcance dos



resultados, gerando descontinuidade e comprometendo a efetividade das medidas adotadas para enfrentamento das mudanças climáticas no Estado.

### **Instrumentos para Implementação da Política**

A Lei Estadual nº 9.531/2010 estabelece um conjunto de **14 instrumentos** voltados à implementação da PEMC, abrangendo **dimensões técnicas, normativas, educacionais, econômicas e operacionais**, conforme apresentado no **Quadro 1 da ITC 3018/2025-2 (evento 84)**:

Instrumentos da PEMC	
1	Plano Estadual de Mudanças Climáticas.
2	Comunicação Estadual.
3	Registro Público de Emissões.
4	Inventário de GEEs e demais estimativas, avaliações e quaisquer outros estudos de emissões.
5	Monitoramento Climático Ambiental Estadual.
6	Dotações específicas para ações em mudança do clima no orçamento do Estado.
7	Estabelecimento de padrões ambientais e metas quantificáveis e verificáveis, para a redução de emissões antrópicas por fontes e para as remoções antrópicas por sumidouros de GEEs.
8	Orientações do Fórum Capixaba de Mudanças Climáticas
9	Educação ambiental.
10	Instrumentos econômicos.
11	Medidas que estimulem o desenvolvimento e a adoção de processos e tecnologias e contribuam para a redução de emissões e remoções de GEEs, bem como para a adaptação.
12	Desenvolvimento de linhas de pesquisa por agências de fomento.
13	Medidas de divulgação.
14	Avaliação e licenciamento ambiental.

Fonte: Elaboração própria a partir da Lei Estadual 9.531/2010.

Quadro 1 da ITC 3018/2025-2 – Instrumentos da PEMC

Não obstante a formalização legal, a implementação concreta desses instrumentos revela um cenário de descompasso entre o que foi normatizado e o que tem sido praticado. Conforme constatado pelo TCEES no âmbito da Fiscalização 44/2024-1 (Proc. TC 6.764/2024-4), **diversos instrumentos permanecem sem regulamentação, sem definição de responsáveis, prazos ou mecanismos de avaliação**. A ausência de regulamentação da Lei nº 9.531/2010 comprometeu diretamente a execução da PEMC, resultando em omissões relevantes no planejamento climático do Estado.



Destaca-se, nesse contexto, o caso do **Plano Estadual de Mudanças Climáticas**, previsto como instrumento central de orientação da política. O plano deveria ter sido concluído até o primeiro semestre de 2013, mas esse marco foi sucessivamente desconsiderado. Em 2024, o Executivo apresentou dois documentos distintos e complementares: o **Plano de Descarbonização e Neutralização das Emissões de GEE**, concluído com mais de uma década de atraso, e o **Plano de Adaptação**, ainda em construção. Ressalta-se que, segundo reconhecido pelo próprio Governo do Estado, tais planos **não estão plenamente integrados à PEMC**, o que fragiliza a coerência e a efetividade da política climática como um todo.

O inventário estadual de emissões de GEEs, outro instrumento previsto na norma, seguiu lógica similar: o primeiro, com ano-base 2006, foi concluído apenas em 2013; o segundo, com ano-base 2010, integra o Plano de Descarbonização finalizado em 2024, e **tampouco apresenta vinculação formal com a PEMC**.

### **Integração com o planejamento e orçamento**

Apesar de a Lei nº 9.531/2010 prever expressamente  **dotações orçamentárias específicas** para a política climática, **não há no planejamento estadual marcador que identifique ou segregue despesas com esse objetivo**. A **ausência de vinculação entre os instrumentos da PEMC e o ciclo orçamentário** compromete a **transparência, o controle da execução orçamentária e a avaliação da efetividade das ações**.

As iniciativas relacionadas à mitigação e à adaptação são executadas de forma **desarticulada**, sem amparo direto na PEMC, o que **limita o alcance das ações e dificulta seu monitoramento**. A conjugação dessas falhas — **ausência de regulamentação, fragmentação do planejamento e desvinculação orçamentária** — compromete a **institucionalidade da política e reduz sua capacidade de produzir resultados concretos** frente à emergência climática.



Os instrumentos previstos na lei, embora formalmente existentes, **não têm sido implementados de maneira estruturada**, restando, até o exercício de 2024, **inoperantes ou subutilizados como mecanismos efetivos de gestão ambiental e climática**.

### 7.1.3 Programa Capixaba de Mudanças Climáticas (PCMC)

Em 2023, foi instituído o **Programa Capixaba de Mudanças Climáticas (PCMC)**, por meio do **Decreto Estadual nº 5.387-R**, de 5 de maio de 2023, com o objetivo de **coordenar e integrar ações governamentais voltadas à mitigação dos gases de efeito estufa (GEEs) e à adaptação aos impactos das mudanças climáticas**. Trata-se de um marco recente na agenda ambiental do Espírito Santo, que sinaliza um esforço governamental no sentido de estruturar uma instância de articulação das políticas públicas relacionadas ao enfrentamento da crise climática.

Contudo, o desenho institucional do PCMC revela limitações significativas: o programa não se constitui como instância deliberativa nem como estrutura dirigente da política climática estadual, o que compromete sua capacidade de direcionar estrategicamente a agenda climática capixaba. Além disso, observa-se sua desconexão em relação ao marco legal vigente – a **Lei Estadual nº 9.531/2010**, que institui a Política Estadual de Mudanças Climáticas (PEMC). Essa dissociação normativa e operacional evidencia um hiato na governança climática do Espírito Santo, ao fragilizar a integração entre os instrumentos existentes.

O desenho institucional do PCMC, no entanto, **apresenta limitações significativas sob a ótica da governança pública**. O programa **não se constitui como instância deliberativa nem como estrutura dirigente formal da política climática estadual**, o que **compromete sua capacidade de direcionar estrategicamente a agenda** e de assegurar a integração sistêmica das ações ambientais com os instrumentos de planejamento e orçamento.



Adicionalmente, verifica-se uma **dissociação normativa entre o PCMC e o marco legal vigente**, representado pela **Lei Estadual nº 9.531/2010**, que institui a **Política Estadual de Mudanças Climáticas (PEMC)**. Essa desconexão **enfraquece a coerência da atuação governamental**, na medida em que **fragiliza a vinculação entre o programa, os instrumentos legais preexistentes e os dispositivos ainda não regulamentados da política climática capixaba**.

Segundo informações disponíveis no **sítio institucional do PCMC**, o programa contemplava, em sua concepção, **19 projetos estratégicos diretos e 19 indiretos**, voltados a diferentes áreas da administração pública estadual, com o propósito de induzir a transversalidade da agenda climática. **Todavia, não há informações públicas suficientes sobre a forma de seleção desses projetos**, os critérios adotados, **os órgãos responsáveis pela sua implementação, as metas envolvidas, os resultados obtidos** ou mesmo **os instrumentos utilizados para o acompanhamento da execução orçamentária das ações previstas**.

Essa **ausência de transparência e de estrutura de governança operacional** impede a análise da efetividade do PCMC como instrumento de política pública. Além disso, **não há evidências de que os projetos listados tenham sido formalizados nos moldes exigidos pelo Decreto Estadual nº 5.387-R/2023**, o que reforça a percepção de que a implementação do programa ocorre de forma precária, sem os controles e as diretrizes necessárias à sua consolidação.

Em síntese, embora o **PCMC represente um avanço institucional relevante** e tenha o potencial de induzir maior integração entre os diversos setores da administração estadual, **sua efetividade depende diretamente da articulação com a PEMC, da regulamentação dos dispositivos legais ainda pendentes, e da integração plena dos instrumentos de planejamento climático já estabelecidos, como o Plano Estadual de Mudanças Climáticas e o Sistema Estadual de Informações sobre Mudanças Climáticas**.



A **ausência desses vínculos institucionais e operacionais compromete a coerência da política pública**, tornando o programa vulnerável a descontinuidades administrativas e **limitando seu potencial transformador frente à emergência climática**.

#### 7.1.4 Estratégias para Mitigação e Adaptação às Mudanças Climáticas

O enfrentamento das mudanças climáticas exige a atuação simultânea em duas frentes estratégicas e complementares: **mitigação** e **adaptação**<sup>11</sup>. As **estratégias de mitigação** buscam intervir diretamente nas **causas das alterações do clima**, por meio da **redução das emissões de gases de efeito estufa (GEEs)** e do **aumento dos sumidouros naturais**. Já as **estratégias de adaptação** concentram-se na **redução da vulnerabilidade** e na **capacidade de resposta dos sistemas humanos e ecológicos** frente aos impactos climáticos já em curso ou inevitáveis.

Essa abordagem dual — **mitigar as causas e adaptar-se aos efeitos** — é considerada uma boa prática internacional e está representada na figura abaixo, que articula os componentes de **risco climático, adaptação e mitigação** como elementos interdependentes de uma gestão ambiental orientada à resiliência.



Figura 1: Risco climático, adaptação e mitigação

<sup>11</sup> A caracterização das ações de mitigação e de adaptação está mais detalhada no Subitem 1.2.2 do Relatório de Acompanhamento 22/2024-5 (Proc. TC 6.764/2024-4).



Fonte: Cardoso (2022)<sup>12</sup>.

A **Política Estadual de Mudanças Climáticas (PEMC)** contempla, entre os artigos 17 e 20 da Lei Estadual nº 9.531/2010, **diretrizes para a formulação de estratégias voltadas à mitigação e à adaptação**, organizadas em três eixos principais:

- a) uso e ocupação do solo;
- b) produção, comércio e consumo;
- c) transporte.

Apesar da pertinência temática, essas diretrizes se apresentam de forma **genérica e pouco operacionalizável**, sem definição de **prioridades claras, metas quantificáveis, critérios de efetividade** ou **recortes territoriais sensíveis**, o que compromete sua aplicação prática e sua mensuração por indicadores de impacto.

### **Planos de Descarbonização e Adaptação**

Até 2024, a PEMC **não contava com plano estadual formalmente instituído** para mitigar emissões ou adaptar o território aos impactos climáticos. Nesse contexto, o Governo do Estado apresentou dois documentos complementares:

- **Plano de Descarbonização e Neutralização das Emissões de GEE**, concluído em 2024;
- **Plano de Adaptação Climática**, ainda em fase de elaboração.

O **Plano de Descarbonização define metas setoriais de mitigação** para: a) Indústria e Energia; b) Agropecuária; c) Florestas e Mudanças do Uso do Solo (AFOLU); d) Resíduos; e) Transportes.

---

<sup>12</sup>CARDOSO, O. A. **Risco Climático**. 2022. Disponível em: <<https://cetesb.sp.gov.br/wp-content/uploads/sites/36/2022/11/RISCO-CLIMATICO.pdf>>. Acesso em: 16 set. 2024.



As estratégias propostas abrangem **redução absoluta de emissões, ampliação da eficiência energética, mecanismos de compensação e remoção de GEEs**. Contudo, o plano possui **natureza orientativa, sem força normativa ou vinculação ao ciclo de planejamento**, o que limita sua aplicabilidade como instrumento de política pública climática.

Em relação ao **Plano de Adaptação**, ainda em desenvolvimento, constata-se que as ações em curso ocorrem de forma **descentralizada e setorial**, com foco em áreas como **defesa civil, abastecimento hídrico e agricultura**, sem que haja **estruturação territorial, definição de prioridades ou abordagem sistêmica de riscos climáticos**.

### **Articulação com o planejamento orçamentário**

A análise da equipe técnica do Tribunal de Contas, realizada no âmbito da **Fiscalização nº 44/2024-1**, identificou **incoerência entre os investimentos relacionados às estratégias de mitigação e adaptação e os instrumentos oficiais de planejamento do Estado**, como o **Plano Plurianual (PPA)** e a **Lei Orçamentária Anual (LOA)**<sup>13</sup>.

Embora os **PPAs de 2020-2023 e de 2024-2027** tenham previsto dotações para ações com potencial de enfrentamento às mudanças climáticas, a condução orçamentária se revelou **fragmentada e desarticulada da PEMC**. No ciclo 2020-2023, foram programados **R\$ 1.146.279.687,00**, mas apenas **R\$ 526.048.568,86** foram efetivamente executados, o que corresponde a **45,89% do total previsto**. Já no exercício de 2024, dos **R\$ 489.285.223,00 autorizados**, foram executados **R\$ 304.300.614,59**, equivalentes a **62,19% da dotação orçamentária anual**.

O **PPA 2020-2023** não incluía **menções explícitas às mudanças climáticas** ou à PEMC. A única referência direta ao tema foi identificada no **Programa 18 –**

---

<sup>13</sup> Essa questão foi abordada no Subitem 2.5 do Relatório de Acompanhamento 22/2024-5 (Proc. TC 6.764/2024-4).



**Fortalecimento do Sistema Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos.** Ainda assim, a fiscalização localizou **33 ações com potencial de contribuição para mitigação ou adaptação**, classificadas da seguinte forma:

- 18 ações de adaptação
- 13 ações de mitigação
- 2 ações híbridas

Durante a vigência do PPA 2020-2023, foram executados:

- **R\$ 410.435.184,65 (43%)** das ações de adaptação
- **R\$ 86.119.201,47 (53%)** das ações de mitigação

Esse desempenho revela uma **ênfase nas iniciativas de adaptação**, em detrimento daquelas voltadas à **redução de emissões e ao aumento da capacidade de absorção de carbono**.

No **PPA 2024-2027**, houve avanço qualitativo com a **inclusão explícita do tema mudanças climáticas** como **desafio estratégico**, inserido na área temática de **Agricultura e Meio Ambiente**. Foram identificadas **20 ações com interface com a agenda climática**, sendo:

- 11 de adaptação,
- 7 de mitigação,
- 2 híbridas.

Contudo, a maioria dessas ações ainda está **vinculada a políticas setoriais tradicionais**, como agricultura, defesa civil, saneamento e recursos hídricos, **sem integração direta com os instrumentos da PEMC** ou com seus mecanismos de **gestão e monitoramento climático**.



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

Gabinete Conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo

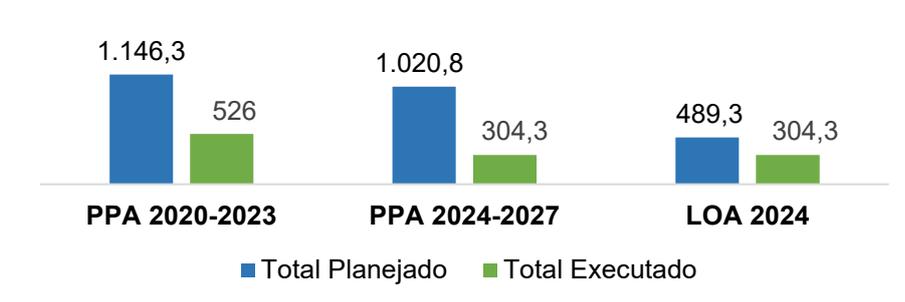


Gráfico 10 da ITV 3018/2025-2: Comparação entre o total planejado e o total executado  
 Fonte: Elaboração própria a partir do PPA 2020-2023, dos relatórios de Execução Programática de 2020<sup>14</sup>, 2021<sup>15</sup>, 2022<sup>16</sup> e 2023<sup>17</sup> e portal Transparência do Governo do Estado do Espírito Santo.  
 Nota: Valores em milhões de reais

Em conclusão, constata-se que **as estratégias estaduais de mitigação e adaptação às mudanças climáticas permanecem frágeis do ponto de vista da articulação com o marco normativo vigente, com baixa institucionalização dos planos temáticos, desvinculação do planejamento orçamentário e ausência de prioridades territorializadas.**

Como destacado anteriormente, a **efetividade dessas estratégias depende da articulação com a PEMC, da regulamentação de seus dispositivos legais, e da integração sistêmica com os instrumentos de planejamento, orçamento e controle**, assegurando que as ações públicas estejam alinhadas aos compromissos assumidos e orientadas a resultados mensuráveis e sustentáveis.

<sup>14</sup>ESPÍRITO SANTO. **Relatório de execução programática:** exercício 2020. Disponível em: <<https://planejamento.es.gov.br/Media/Sep/Planejamento/PPA%202020-2023/Relat%C3%B3rios%20de%20Execu%C3%A7%C3%A3o%20F%C3%ADsica%20e%20Financeira%20-%20TCES/Relat%C3%B3rio%20de%20Execu%C3%A7%C3%A3o%20Program%C3%A1tica%202020.pdf>>. Acesso em: 28 nov. 2024.

<sup>15</sup>ESPÍRITO SANTO. **Relatório de execução programática:** exercício 2021. Disponível em: <<https://planejamento.es.gov.br/Media/Sep/Planejamento/PPA%202020-2023/Relat%C3%B3rios%20de%20Execu%C3%A7%C3%A3o%20F%C3%ADsica%20e%20Financeira%20-%20TCES/Relat%C3%B3rio%20de%20Execu%C3%A7%C3%A3o%20Program%C3%A1tica%20-%202021.pdf>>. Acesso em: 28 nov. 2024.

<sup>16</sup>ESPÍRITO SANTO. **Relatório de execução programática:** exercício 2022. Disponível em: <[https://planejamento.es.gov.br/Media/Sep/Planejamento/PPA%202020-2023/Relat%C3%B3rios%20de%20Execu%C3%A7%C3%A3o%20F%C3%ADsica%20e%20Financeira%20-%20TCES/Relat%C3%B3rio\\_da\\_Execu%C3%A7%C3%A3o\\_Program%C3%A1tica\\_2022.pdf](https://planejamento.es.gov.br/Media/Sep/Planejamento/PPA%202020-2023/Relat%C3%B3rios%20de%20Execu%C3%A7%C3%A3o%20F%C3%ADsica%20e%20Financeira%20-%20TCES/Relat%C3%B3rio_da_Execu%C3%A7%C3%A3o_Program%C3%A1tica_2022.pdf)>. Acesso em: 28 nov. 2024.

<sup>17</sup>ESPÍRITO SANTO. **Relatório de execução programática:** exercício 2023. Disponível em: <<https://planejamento.es.gov.br/Media/Sep/Planejamento/PPA%202020-2023/Relat%C3%B3rios%20de%20Execu%C3%A7%C3%A3o%20F%C3%ADsica%20e%20Financeira%20-%20TCES/Relat%C3%B3rio%20de%20Execu%C3%A7%C3%A3o%20Programatica%202023.pdf>>. Acesso em: 28 nov. 2024.



### 7.1.5 Contratações Sustentáveis como Instrumento de Governança Climática

As contratações públicas constituem instrumento relevante de indução de políticas públicas e de promoção do desenvolvimento sustentável, na medida em que mobilizam parcela expressiva do orçamento estatal. No contexto da governança climática, o direcionamento estratégico das compras governamentais pode contribuir significativamente para a **redução das emissões de gases de efeito estufa (GEEs)**, a **minimização de impactos ecológicos** e a **disseminação de padrões de produção e consumo ambientalmente responsáveis**.

A **Política Estadual de Mudanças Climáticas (PEMC)**, em seu **artigo 5º, inciso X**, prevê expressamente como um de seus instrumentos as medidas que estimulem “o desenvolvimento e a adoção de processos e tecnologias que contribuam para a redução de emissões e remoções de GEEs, bem como para a adaptação”. Tal previsão comporta, entre outras ações, a **incorporação de critérios ambientais nas contratações públicas estaduais**, ampliando a coerência entre a atuação administrativa e os compromissos climáticos assumidos pelo Estado.

No plano federal, a **Lei nº 14.133/2021** (Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos) consolidou o papel das contratações públicas na agenda de sustentabilidade. Seu **artigo 11** determina que a licitação deverá considerar, sempre que possível, “a sustentabilidade ambiental, social e econômica”, enquanto o **artigo 25, § 1º** autoriza expressamente a inclusão de critérios de sustentabilidade ambiental e responsabilidade social nos editais e contratos administrativos.

Apesar desse arcabouço normativo, a **Fiscalização nº 44/2024-1 (TC-6764/2024-4)** revelou **fragilidades significativas** na implementação das contratações sustentáveis no âmbito do Estado do Espírito Santo. Embora existam fundamentos legais e técnicos para sua adoção, tais práticas ainda se apresentam **incipientes, pouco sistematizadas e dissociadas da PEMC**.



Além disso, **não há regulamentação estadual específica** que estabeleça diretrizes obrigatórias para a inserção de critérios ambientais nas contratações públicas, tampouco a **definição de metas de desempenho** vinculadas à sustentabilidade. Também não se constatou a **incorporação rotineira de cláusulas ambientais nos contratos administrativos**, o que enfraquece a capacidade do Estado de alinhar o gasto público aos objetivos climáticos.

A ausência de **planejamento estratégico** e de **mecanismos institucionais de monitoramento** compromete a avaliação dos resultados obtidos com as contratações sustentáveis. Embora algumas iniciativas pontuais tenham sido identificadas — como a aquisição de papel reciclado, a locação de veículos com menor emissão de carbono ou a instalação de painéis fotovoltaicos —, **não há diretrizes centralizadas nem sistema de acompanhamento padronizado**.

A **consolidação das contratações sustentáveis como instrumento efetivo de governança climática** requer o **fortalecimento normativo e institucional** do tema. Conforme orientações contidas na cartilha *Compra Sustentável – Uma abordagem para a administração pública*, elaborada pelo Ministério Público Federal, recomenda-se que a Administração incorpore critérios de sustentabilidade em todas as etapas do ciclo de vida das aquisições, incluindo o planejamento da demanda, a definição dos requisitos técnicos, a seleção de fornecedores e o acompanhamento da execução contratual.

A **adoção de cláusulas contratuais com metas ambientais**, aliada à **capacitação dos gestores públicos** e ao **planejamento prévio das aquisições**, constitui estratégia eficaz para **alinhar a despesa pública à agenda climática**, ampliar a efetividade da PEMC e contribuir para a **transição ecológica da gestão estadual**.

#### 7.1.6 Considerações finais

A avaliação da política de enfrentamento às mudanças climáticas no Estado do Espírito Santo revelou um conjunto de fragilidades institucionais e operacionais que



comprometem sua efetividade. Embora o Espírito Santo disponha de marco legal próprio — a Política Estadual de Mudanças Climáticas (PEMC), instituída pela Lei nº 9.531/2010 —, constatou-se a ausência de regulamentação dos instrumentos previstos, a inexistência de metas e indicadores, a desconexão com os instrumentos de planejamento e orçamento e a carência de estrutura formal de governança climática.

As ações executadas pelo Estado têm ocorrido de forma setorial, fragmentada e, muitas vezes, desvinculada da PEMC, o que reduz a coerência da política pública e limita o alcance das iniciativas de mitigação e adaptação. Mesmo em áreas nas quais foram identificados avanços — como o Plano de Descarbonização e o Programa Capixaba de Mudanças Climáticas —, as iniciativas carecem de normatização, institucionalização e articulação sistêmica. A baixa integração entre planejamento estratégico, regulação, execução orçamentária e mecanismos de monitoramento reforça a necessidade de reestruturação do modelo vigente.

Ressalte-se, por fim, que as medidas referentes à regulamentação da Política Estadual de Mudanças Climáticas (PEMC), à consolidação da estrutura de governança climática, à formalização dos respectivos planos e à articulação das ações com os instrumentos de planejamento estadual encontram-se inseridas no escopo do Processo **TC 6.764/2024-4**, atualmente pendente de julgamento.

## **7.2 Responsabilidade Social (S)**

### **7.2.1 Políticas Públicas de Educação**

A análise das Contas Anuais do Governador do Estado do Espírito Santo, referentes ao exercício de 2024, demanda uma abordagem que transcenda a estrita legalidade orçamentária, incorporando a avaliação da efetividade das Políticas Públicas executadas sob sua liderança, com especial atenção àquelas voltadas à garantia de direitos fundamentais. **A Política Educacional, nesse cenário, adquire centralidade estratégica.**



O [Relatório Técnico nº 39/2025-9 \(evento 69\)](#), elaborado no âmbito destas Contas, subsidia a compreensão da Política Educacional implementada em 2024, apresentando dados e análises sobre indicadores de desempenho, permanência, fluxo escolar e execução orçamentária de programas estratégicos, entre eles o Programa Estadual de Gestão Financeira Escolar (Progefe). A execução desse Programa foi objeto de Fiscalização específica — Processo TC nº 7122/2024-6 — Acompanhamento, em razão da expressiva movimentação financeira, que totalizou aproximadamente **R\$ 1,15 bilhão** no período de 2022 a 2024, e da necessidade de assegurar que os recursos fossem aplicados de forma democrática, eficiente e alinhada às finalidades educacionais. Os trabalhos estão no 1º ciclo e serão aprofundados nos exercícios seguintes.

À luz dessas evidências, o presente capítulo será estruturado em três eixos:

- 1. Desempenho da educação estadual**, com ênfase nos indicadores de aprendizagem, evasão e distorção escolar, que refletem os resultados concretos da Política Educacional sob responsabilidade estratégica do Poder Executivo;
- 2. Gestão democrática e execução descentralizada de recursos**, com foco na análise do Programa Estadual de Gestão Financeira Escolar (Progefe), que embora represente um avanço na direção da autonomia escolar, apresenta fragilidades expressivas em sua efetividade. As evidências apontam para sucessivas reprogramações de recursos, baixa execução física e orçamentária, e ausência de articulação direta entre os investimentos realizados e os resultados de aprendizagem. Diante do volume expressivo de recursos subutilizados e das limitações operacionais constatadas, o Programa passou a ser objeto de apuração específica neste Tribunal, o que reforça a urgência de revisão estrutural e de indução de um novo modelo de financiamento educacional, de forma a assegurar que a condução da Política Pública Estadual cumpra plenamente os compromissos assumidos com a garantia do direito à educação;
- 3. Sugestão de aprimoramento do modelo de financiamento da educação pública estadual**, por meio da criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da



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

*Gabinete Conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo*

Educação Básica do Espírito Santo (FUNDEB-ES) - inspirado no modelo nacional -, com o objetivo de melhorar a alocação, ao longo dos exercícios, dos recursos subutilizados vinculados ao MDE, além de induzir melhoria nos resultados educacionais, valorizando a colaboração entre os entes.

Esse percurso analítico permitirá, ao final, identificar as fragilidades e avanços do modelo atual, contribuindo de forma qualificada para o aperfeiçoamento da Política Educacional e oferecendo subsídios à atuação do Governador na condução da agenda educacional do Estado.

#### **7.2.1.1 Desempenho da Educação Pública Estadual em 2024**

A análise do desempenho da educação básica estadual no exercício de 2024, com base no Relatório Técnico nº 39/2025-9, revela avanços expressivos nos principais indicadores de aprendizagem e permanência escolar. O Estado do Espírito Santo apresentou resultados de destaque no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), consolidando-se entre os primeiros colocados do país em todas as etapas avaliadas.

Também foram registradas melhorias nas taxas de rendimento e de abandono escolar, além de evolução positiva nos resultados das avaliações internas, como o Programa de Avaliação da Educação Básica do Espírito Santo (Paebes) e o Paebes Alfa. Esses indicadores reforçam a efetividade das Políticas Educacionais implementadas, sobretudo no enfrentamento das perdas decorrentes da pandemia.

Por outro lado, persistem desafios estruturais, como a **elevada distorção idade-série e os baixos níveis de proficiência nos anos finais da educação básica**, que comprometem o fluxo escolar e a consolidação da aprendizagem.

Tais resultados se articulam ao planejamento do setor, orientado pelo Plano Estadual de Educação (PEE 2015–2025), em consonância com as metas do Plano Nacional de Educação (PNE), conforme previsto no artigo 211 da Constituição Federal. O



monitoramento das metas é realizado por instrumentos como o painel interativo do Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN), ainda que parte das informações ali publicadas careça de atualização.

A seguir, serão examinados, individualmente, os principais indicadores que compõem esse panorama educacional.

### 7.2.1.1.1 Evolução do IDEB na Rede Estadual

O **Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)**, calculado a partir das taxas de rendimento escolar e do desempenho dos estudantes nas avaliações externas (**Saeb**), manteve trajetória de crescimento na rede estadual do Espírito Santo. Os dados de 2023, divulgados em 2024, posicionam o Estado entre os melhores do país em todas as etapas da **Educação Básica**.

Nos **anos iniciais do ensino fundamental**, o Espírito Santo alcançou **6,4 pontos**, superando a média nacional e ocupando a **4ª colocação no ranking nacional**, empatado com o Estado do Piauí. A evolução histórica, de 2013 a 2023, demonstra crescimento consistente, com exceção do ano de 2021, passando de **5,3 para 6,4 pontos**. (Gráfico 11).



Gráfico 11 da ITC 3018/2025-2: Evolução da nota do IDEB – anos iniciais – rede estadual.  
Fonte: Indicadores IDEB.



Nos **anos finais**, o índice chegou a **5,3 pontos**, mantendo o Espírito Santo em **3º lugar nacional**, ao lado do Ceará.

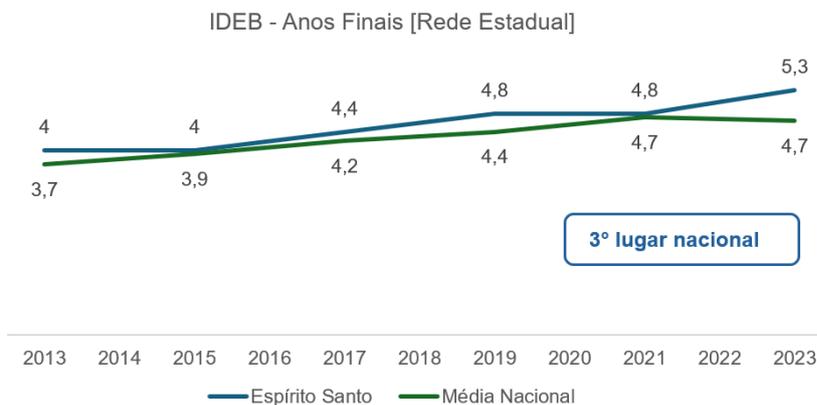


Gráfico 12 as ITC 3018/2025-2: Evolução da nota do IDEB – anos finais – rede estadual.  
Fonte: Indicadores IDEB.

No **ensino médio**, etapa integralmente ofertada pela rede estadual, o resultado foi **4,7 pontos**, consolidando o Estado na **2ª posição nacional**, empatado com o Paraná.

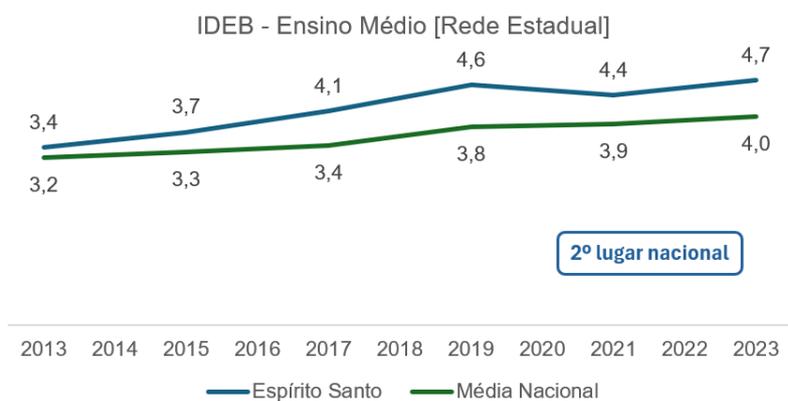


Gráfico 13 da ITC 3018/2025-2: Evolução da nota do IDEB – ensino médio – rede estadual.  
Fonte: Indicadores IDEB.

Os dados evidenciam uma trajetória de crescimento sustentado ao longo da última década, e demonstram que as ações implementadas pela rede estadual — com foco em recomposição de aprendizagem, fortalecimento da gestão pedagógica e avaliação diagnóstica contínua — vêm resultando em ganhos concretos de desempenho, sobretudo nos anos iniciais.



No entanto, a análise por etapa revela que os desafios aumentam à medida que se avança na trajetória escolar, com desempenho mais modesto nos **anos finais do ensino fundamental e no ensino médio**, em comparação com os **anos iniciais**. Isso reforça a importância de ações articuladas para garantir a continuidade da aprendizagem ao longo de toda a educação básica.

### 7.2.1.1.2 Taxa de rendimento (abandono)

As informações relativas à taxa de abandono escolar na rede estadual do Espírito Santo, constantes do Relatório Técnico nº 39/2025-9, foram extraídas do Censo Escolar de 2024 e referem-se ao desempenho do ano letivo de 2023.

O **Gráfico 45**, elaborado pela área técnica, consolida as taxas de abandono dos **anos iniciais e finais do ensino fundamental e do ensino médio**, revelando uma tendência consistente de redução ao longo dos últimos dez anos. Em 2023, os índices apurados no Espírito Santo situaram-se **abaixo das médias da região Sudeste e do Brasil em todas as etapas da Educação Básica**.

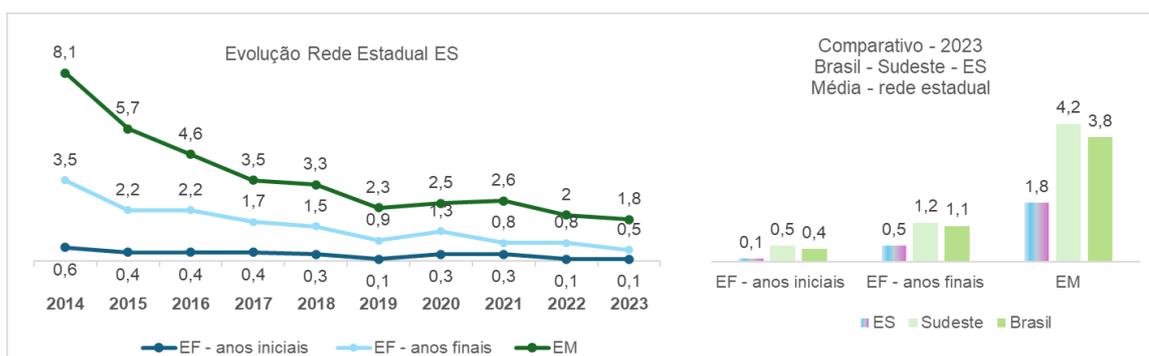


Gráfico 45 da ITC 3018/2025-2: Taxa de abandono do ensino fundamental - anos iniciais e finais e do ensino médio na rede estadual do Espírito Santo (2014-2023) e comparativo entre ES, Sudeste e Brasil (2023) – em percentual.  
Fonte: Elaboração própria a partir de Indicadores Censo Escolar - INEP.

Nos **anos iniciais do ensino fundamental**, a taxa de abandono permaneceu em **0,1%**, repetindo o índice de 2022. O percentual é inferior às médias do Sudeste (**0,5%**) e do Brasil (**0,4%**).



Nos **anos finais do ensino fundamental**, a taxa caiu para **0,5%**, redução de **0,3 ponto percentual** em relação a 2022. Também nesse segmento, o desempenho estadual **permanece mais favorável** que o da região **Sudeste (1,2%)** e do **Brasil (1,1%)**.

No **ensino médio**, a taxa de abandono foi de **1,8%**, representando queda de **0,2 ponto percentual** em relação a 2022. A evolução histórica é ainda mais expressiva: em 2014, o índice era de **8,1%**. Em 2023, o Espírito Santo apresentou taxa inferior à do Sudeste (**4,2%**) e do Brasil (**3,8%**).

Os resultados evidenciam avanços significativos na permanência escolar, especialmente no ensino médio, onde tradicionalmente os desafios são mais intensos. A redução contínua da evasão escolar pode ser associada às Políticas Educacionais voltadas ao acompanhamento da frequência, programas de recomposição e fortalecimento do vínculo escola-família, conforme analisado no Relatório Técnico nº 39/2025-9.

#### **7.2.1.1.3 Taxa de distorção idade-série**

A taxa de distorção idade-série mede o percentual de estudantes matriculados em **anos escolares inadequados para sua faixa etária**, geralmente em decorrência de reprovação ou entrada tardia no sistema de ensino. Trata-se de um indicador relevante do fluxo escolar e um alerta sobre possíveis fragilidades no processo de aprendizagem e permanência escolar. Segue imagem, elaborada pela equipe técnica, dos resultados para 2024.



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

Gabinete Conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo

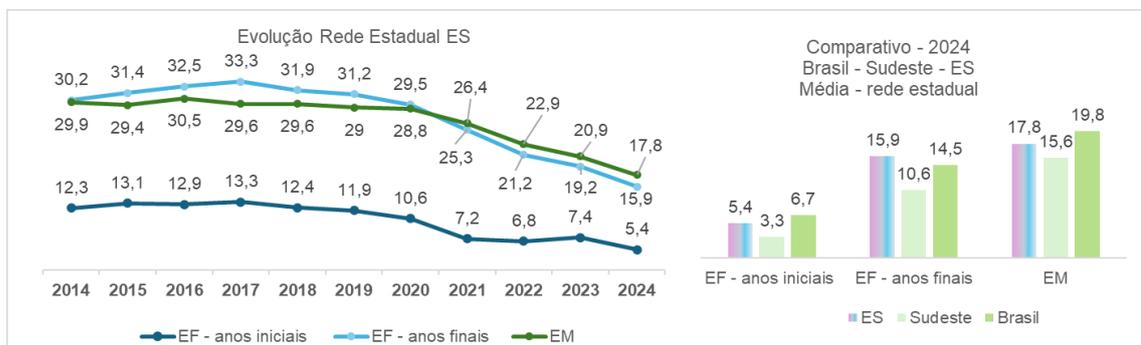


Gráfico 14 da ITC 3018/2025-2: Taxa de distorção idade-série do ensino fundamental - anos iniciais e finais e do ensino médio na rede estadual do Espírito Santo (2014-2023) e comparativo entre ES, Sudeste e Brasil (2023) – em percentual.

Em 2024, os dados revelam **redução** nas taxas de distorção idade-série em todas as etapas da educação básica estadual, em relação ao ano anterior:

- **Anos iniciais do ensino fundamental:** 5,4% (queda de 2 pontos percentuais em relação a 2023). Embora superior à média do Sudeste (3,3%), o índice está abaixo da média nacional (6,7%).
- **Anos finais do ensino fundamental:** 15,9% (queda de 3,3 p.p.). Nesse segmento, o Espírito Santo ainda apresenta **taxa superior às médias** do Sudeste (10,6%) e do Brasil (14,5%).
- **Ensino médio:** 17,8% (redução de 3,1 p.p.), inferior à média nacional (19,8%), mas superior à do Sudeste (15,6%).

Apesar da tendência de queda, os índices permanecem elevados, especialmente nos anos finais do ensino fundamental e no ensino médio, refletindo persistência de desafios históricos no percurso regular dos estudantes.

#### 7.2.1.1.4 Avaliações Estaduais – Paebes Alfa e Paebes

Além dos indicadores nacionais, o Estado do Espírito Santo mantém um robusto sistema de avaliação interna, com foco em diagnósticos periódicos para subsidiar a tomada de decisão pedagógica.



O **Paebes Alfa**, voltado ao **ciclo de alfabetização** (2º ano do ensino fundamental), avaliou em 2024, aproximadamente, **2.430 alunos da rede estadual** e **43.710 da municipal**, alcançando 93% de cobertura. Os dados apontam melhora nos percentuais de aprendizagem considerada suficiente:

O Gráfico 15 elaborado pelo NEDUC apresenta a evolução da proficiência média em língua portuguesa e matemática, evidenciando a queda do desempenho no período pós-pandemia:

- **Língua Portuguesa:** 88% dos alunos atingiram padrão de desempenho suficiente (aumento de 6 p.p. em relação a 2023)
- **Matemática:** 81% atingiram padrão suficiente (aumento de 1 p.p.).

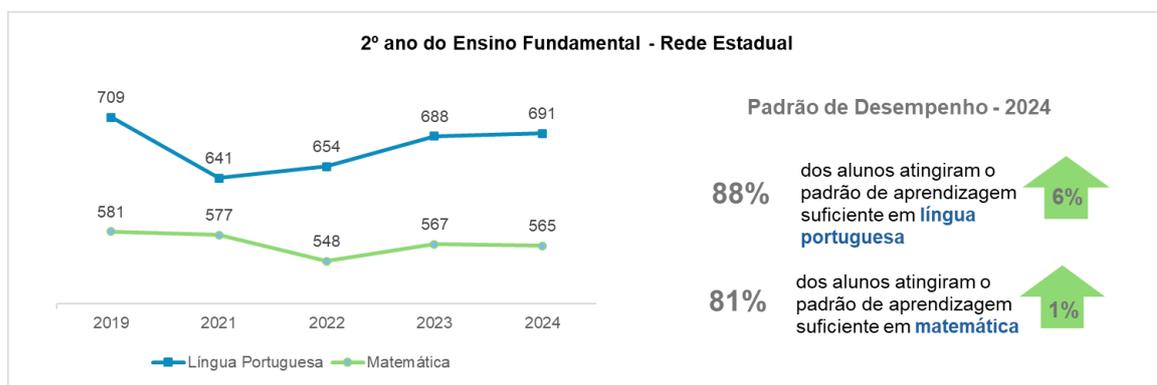


Gráfico 15 da ITC 3018/20252-2: Evolução Paebes Alfa 2019 - 2024 (EF) – Rede Estadual

O **Paebes** é aplicado nos **5º e 9º anos do ensino fundamental (EF)** e na **3ª série do ensino médio (EM)**. Em 2024, foram avaliados 46.032 alunos na rede estadual, 66.712 na municipal e 1.600 na rede privada, totalizando 114.344 alunos.

Os resultados apontam **avanço médio de 6,5 pontos percentuais** nas proficiências de **Língua Portuguesa e Matemática** em todas as etapas da rede estadual. No entanto, permanece o desafio expressivo nas etapas finais: mais da metade dos estudantes do 9º ano do Ensino Fundamental e da 3ª série do Ensino Médio não alcançam o padrão considerado adequado, o que reforça a necessidade de



estratégias robustas e contínuas de recomposição da aprendizagem. (Gráfico 16, Gráfico 17, Gráfico 18 - NEDUC).

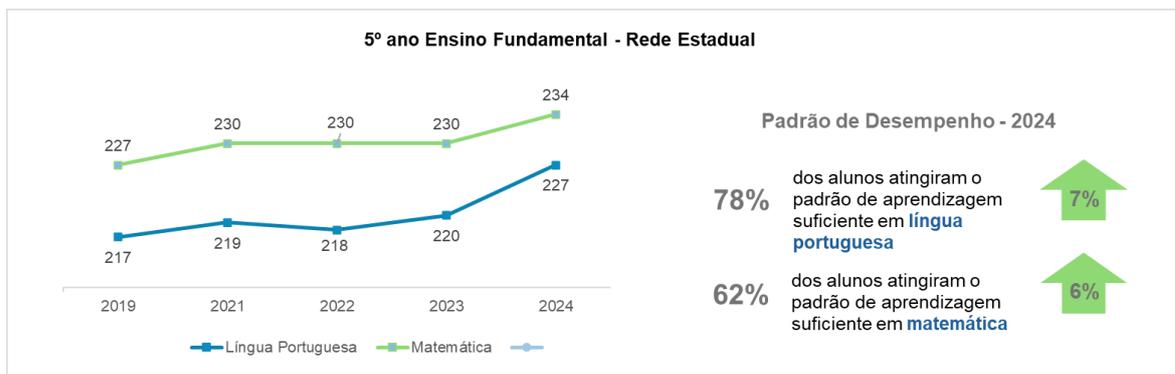


Gráfico 16 da ITC 3018/2025-2: Evolução Paebes Alfa 2019 – 2024 (EF – 5º ano) – Rede Estadual

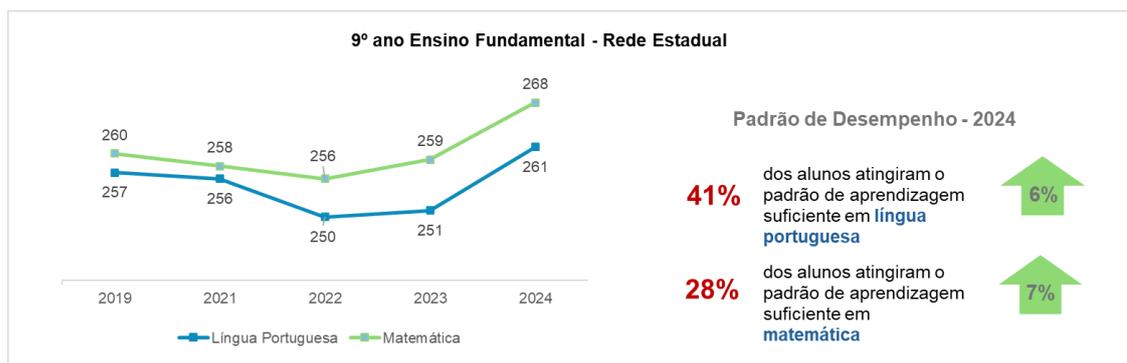


Gráfico 17 da ITC 3018/2025-2: Evolução Paebes Alfa 2019 - 2024 (EF – 9º ano) – Rede Estadual

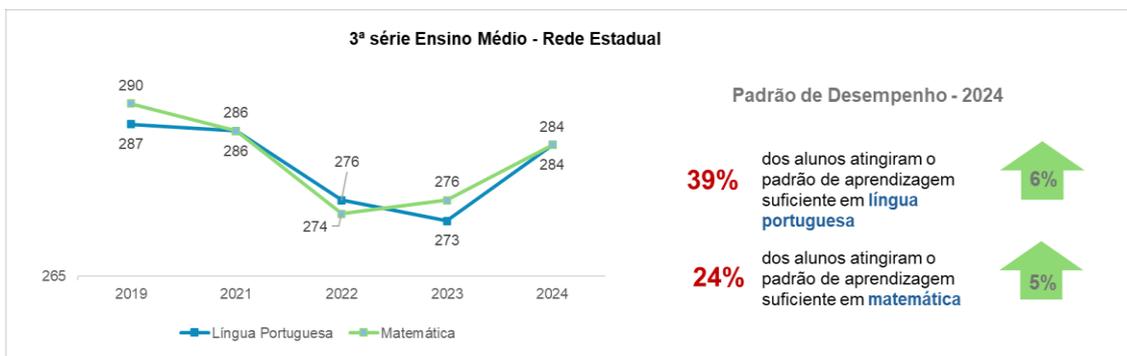


Gráfico 18 da ITC 3018/2025-2: Evolução Paebes Alfa 2019 - 2024 (EM – 3ª série) – Rede Estadual

A consolidação de um sistema estadual de avaliação contínua tem se revelado estratégica para o monitoramento da aprendizagem, permitindo a identificação de fragilidades e o redirecionamento das ações pedagógicas. Tais evidências,



sistematizadas neste Tribunal por meio do Relatório Técnico nº 39/2025-9, conferem ao Estado instrumentos eficazes de gestão e de responsabilização educacional.

### **7.2.1.2 Gestão Democrática e Autonomia Financeira das Escolas**

A Gestão Democrática constitui princípio estruturante da Educação Pública, consagrado no art. 206, inciso VI, da Constituição Federal e regulamentado pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996). No âmbito estadual, encontra-se disciplinada pela Lei nº 12.006/2023, que atualizou o marco normativo da gestão democrática no sistema de ensino do Espírito Santo.

Nesse contexto, emerge o **Programa Estadual de Gestão Financeira Escolar (Progefe)**, regulamentado atualmente pela **Portaria nº 202-R/2024**<sup>18</sup> que estabelece normas para distribuição, transferência, execução e prestação de contas de recursos financeiros do Programa.

#### **7.2.1.2.1 Programa Estadual de Gestão Financeira Escolar (Progefe)**

##### **➤ Operacionalização**

O Progefe tem por finalidade descentralizar recursos financeiros diretamente às escolas estaduais, por meio dos Conselhos de Escola, com vistas à manutenção das unidades, ao desenvolvimento das atividades pedagógicas e ao fortalecimento da gestão democrática.

A execução operacional do programa inicia-se com a definição do teto financeiro anual, apurado conjuntamente pela Sefaz e pela SEP, com possibilidade de

---

<sup>18</sup>Portaria 202-R/2024. DIOES de 13/08/2024, p. 52. Disponível em: [https://ioes.dio.es.gov.br/porta/visualizacoes/diario\\_oficial](https://ioes.dio.es.gov.br/porta/visualizacoes/diario_oficial)>. Acesso em: 12 maio 2025.



suplementações orçamentárias ao longo do exercício, conforme as necessidades identificadas.

A distribuição dos recursos é realizada pela Sedu, com suporte técnico do Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN), com base nos parâmetros estabelecidos pela Portaria nº 202-R/2024. Os critérios de repasse são formalizados anualmente por meio de portaria específica, podendo haver repasses adicionais vinculados a projetos específicos.

Definidos os valores, cabe aos **Conselhos de Escola** elaborar o **Plano de Aplicação**, documento que deve refletir as prioridades da unidade escolar, devidamente alinhadas ao **Projeto Político-Pedagógico (PPP)** e ao **Plano de Ação Anual** da escola. A execução dos recursos é autorizada pela Sedu, que acompanha tanto o cumprimento dos planos quanto a regularidade das despesas, por meio das **Superintendências Regionais de Educação (SREs)**, responsáveis pela análise e validação das prestações de contas durante todo o exercício.

O modelo busca assegurar maior autonomia financeira às unidades escolares e fortalecer a corresponsabilidade na gestão. Contudo, seu êxito depende da capacidade dos Conselhos de exercerem suas atribuições de forma planejada, transparente e alinhada às finalidades educacionais, além de um sistema de monitoramento e controle por parte dos órgãos centrais.

#### ➤ **Orçamento do Progefe e Reprogramação de Saldos**

Para o exercício de **2024<sup>19</sup>**, a Lei Orçamentária Anual (LOA) fixou a previsão inicial do Progefe em **R\$ 128,4 milhões**. Contudo, as despesas liquidadas atingiram **225,2%** desse valor, reflexo de sucessivas **suplementações** orçamentárias. As despesas empenhadas e liquidadas representaram, respectivamente, **14,5% e 9,5%** do total

---

<sup>19</sup> Lei n.º 12.024, Art. 6º. Fica o Poder Executivo autorizado a abrir créditos suplementares (...) correspondente a 30% (trinta por cento) da receita dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (...)



executado pela Sedu no exercício, evidenciando a centralidade do programa na execução financeira da Secretaria.

Embora a Portaria nº 202-R/2024 determine que os recursos sejam executados no respectivo exercício, admite-se, de forma excepcional, a reprogramação dos saldos não utilizados, limitada a uma única vez, desde que aplicados até o término do exercício subsequente.

Ao final de **2024**, o saldo bruto reprogramado para **2025** somou **R\$ 554,7 milhões**. Descontados ajustes de devoluções e estornos, o saldo líquido foi de **R\$ 344,7 milhões**, o que corresponde a **72,6%** do total transferido aos Conselhos de Escola no exercício — percentual muito superior ao parâmetro técnico de referência, de 15%. Esse montante equivale, ainda, a **11,4% de todas as despesas liquidadas pela Sedu** no ano, demonstrando o elevado volume de recursos não executados no exercício de origem.

Esse cenário aponta fragilidades nos processos de planejamento e execução financeira do programa, com potencial para comprometer a tempestividade na aplicação dos recursos, além de revelar descompasso entre os repasses efetuados, as demandas efetivas das unidades escolares e sua capacidade operacional.

Considerando esse quadro, revela-se a necessidade de aperfeiçoamento dos processos de planejamento, monitoramento e suporte técnico às unidades executoras, de modo a garantir que os recursos descentralizados sejam aplicados de forma cada vez mais eficiente, tempestiva e alinhada às necessidades das escolas, contribuindo para o fortalecimento da gestão, a melhoria das condições de funcionamento e a qualificação dos processos pedagógicos.

#### **7.2.1.2.2 Acompanhamento do Programa – Processo TC 7122/2024**

Considerando a materialidade e relevância do Progefe — que movimentou aproximadamente **R\$ 1,15 bilhão** no período de 2022 a 2024 —, este Tribunal



instaurou o **Processo TC 7122/2024**, visando acompanhar sua execução no âmbito da rede estadual de ensino.

O escopo da fiscalização concentrou-se na análise dos seguintes aspectos:

- Compatibilidade entre os valores transferidos e a real demanda das escolas, bem como sua capacidade de execução;
- Conformidade dos repasses aos critérios estabelecidos nas Portarias do programa;
- Existência de controles capazes de garantir a aderência entre o **PPP**, o **PAA** e o **Plano de Aplicação** dos recursos;
- Regularidade na constituição dos Conselhos de Escola, como condição para a efetivação da gestão democrática.

Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP) e com as Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI).

Os **principais resultados do diagnóstico dos conselhos de escola**, decorrentes da aplicação de questionário a **287 Conselhos de Escola** da rede estadual revelou que:

- **77%** consideram que seus **Planos de Aplicação estão alinhados ao PPP e ao Plano de Ação**;
- **85,4%** informaram que o **Conselho Fiscal atua de forma ativa**;
- **76%** declararam que os resultados da execução dos recursos são divulgados mensalmente à comunidade escolar;
- **98%** avaliam que a comunidade percebe sua atuação como transparente ou muito transparente.

Contudo, **53,7%** dos Conselhos manifestaram entendimento de que uma parte maior dos recursos poderia ser executada de forma centralizada pela Sedu, especialmente no que se refere a processos de compras e contratações.



Entre as principais dificuldades enfrentadas pelos Conselhos de Escola na gestão dos recursos do Progefe, destacam-se:

- **Operacionalização das compras**, citada por 69% dos respondentes;
- **Excesso de normas e burocracia**, indicado por 63%;
- **Receio de sanções decorrentes da gestão dos recursos públicos**, apontado por 39%;
- **Desafios na prestação de contas**, mencionados por 33% dos Conselhos.

Por outro lado, os aspectos mais positivos associados ao programa foram:

- **A autonomia na gestão dos recursos**,
- **A melhoria da infraestrutura e do ambiente escolar**,
- **A transparência**, e
- **A percepção de maior eficiência na gestão financeira**.

As sugestões de aprimoramento indicadas pelos Conselhos convergem para:

- **Simplificação de processos e redução da burocracia** nas aquisições e contratações;
- **Ampliação dos treinamentos**, com oferta regular de capacitação e suporte técnico para gestores e conselheiros;
- **Criação de cargos específicos para a gestão financeira nas unidades escolares**;
- **Distribuição mais equitativa dos recursos**, e
- **Integração das plataformas e-Gestão e e-Docs em um sistema único**, visando maior eficiência operacional.

De acordo com a Fiscalização, os Conselhos reconhecem que o Progefe tem papel estratégico na promoção da gestão democrática e no fortalecimento das escolas. Entretanto, os dados também revelam desafios relevantes que demandam aprimoramentos, tanto na governança do programa quanto nos instrumentos de apoio às unidades, de modo a assegurar que os objetivos da Política de descentralização sejam plenamente alcançados, sem sobrecarregar as escolas com responsabilidades



operacionais que poderiam ser mais bem conduzidas de forma centralizada pela Sedu.

Apontam-se, a seguir, os principais achados da fiscalização realizada no âmbito do Processo TC 7122/2024-6, conduzida pelo Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo.

- **Achado 1: Fragilidades no processo de planejamento, que não considera a real demanda e a capacidade de execução das entidades beneficiadas**

A fiscalização evidenciou que o **Progefe apresenta deficiências estruturais no processo de planejamento**, comprometendo a efetividade do programa enquanto instrumento de gestão financeira descentralizada. Verificou-se **a inexistência de critérios técnicos objetivos para definição dos valores repassados, bem como a ausência de indicadores capazes de mensurar, de forma consistente, tanto a demanda real das unidades quanto sua efetiva capacidade de execução.**

Essa fragilidade tem resultado, de forma recorrente, na transferência de recursos em volumes superiores às reais necessidades das unidades escolares, favorecendo o acúmulo de saldos não executados e a reprogramação constante para exercícios subsequentes.

Os principais elementos que caracterizam essa fragilidade podem ser assim detalhados:

- **Insuficiência de indicadores e metas instituídos:** A análise realizada pela equipe de Educação desta Corte, a partir dos instrumentos de planejamento — incluindo os Planos Plurianuais (PPA) 2020–2023 e 2024–2027, bem como as Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO) —, identificou que o Progefe está vinculado apenas a **duas categorias de metas: financeiras**, relacionadas à previsão de recursos, e **físicas**, representadas pelo indicador de produto “**escolas atendidas**”. O Programa não é tratado como ação prioritária nos dois últimos ciclos de planejamento (2019–2022 e



2023–2026) e carece de indicadores estruturados que permitam avaliar seu desempenho quanto a processos, insumos, resultados e impactos.

- **Fragilidade na definição dos valores transferidos ao Progefe:** como apurado pela equipe de fiscalização, a metodologia adotada pela Sedu para definição dos montantes anuais do Progefe carece de critérios formalizados e transparentes. Segundo informado, o cálculo inicial na LOA busca atender despesas fixas e variáveis das escolas, sendo os ajustes realizados ao longo do exercício por meio de suplementações orçamentárias. Essa ausência de critérios claros, aliada à inexistência de metas e indicadores específicos, induz a uma gestão predominantemente reativa, apoiada em demandas circunstanciais, em vez de uma atuação planejada, fundamentada em dados objetivos. Tal prática amplia o risco de transferências em patamares superiores às reais necessidades das unidades escolares, comprometendo a efetividade da execução orçamentária e da Política Pública.
- **Ausência de análise da real necessidade e da capacidade de execução financeira dos Conselhos antes da transferência de novos recursos:** foi constatada a inexistência de análise prévia efetiva sobre a necessidade real de recursos das unidades e sobre sua capacidade de execução financeira. Esse contexto favorece a recorrência de repasses que excedem a capacidade operacional dos Conselhos de Escola, o que se traduz em **empocamento de recursos nas contas escolares** e na consequente necessidade de reprogramação constante de saldos para os exercícios seguintes.

Embora a Sedu tenha informado que realiza três tipos de verificação prévia — (1) cumprimento das metas dos planos de aplicação, (2) avaliação da execução dos recursos anteriormente transferidos e (3) análise dos saldos bancários existentes —, tais procedimentos não se mostram suficientes frente aos dados apurados. Isso porque, em 2024, o percentual médio de execução dos Conselhos de Escola foi de apenas **65,2%**, o que significa que **34,8% dos recursos transferidos não foram utilizados no próprio exercício.**



Do total de **346 Conselhos de Escola analisados**, **241 não alcançaram o índice de execução de 85%**, patamar definido como referência mínima pela equipe técnica. Mesmo quando desconsideradas as portarias específicas — que poderiam, em tese, distorcer os dados de execução —, a análise revelou que o índice médio de execução geral seria de **78%**, permanecendo, portanto, **22% de recursos não utilizados**, indicador que se mantém abaixo da referência técnica adotada.

- **Ausência de acompanhamento efetivo do montante das reprogramações dos Conselhos de Escola:** a Fiscalização apurou que a Sedu **não** dispõe de mecanismos consolidados para monitorar e **controlar os saldos reprogramados** pelos Conselhos de Escola. Embora tenha informado estar desenvolvendo uma metodologia para aprimorar esse acompanhamento - em parceria com o Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN) -, até a conclusão dos trabalhos não foram identificados procedimentos efetivos ou controles formalizados. Ademais, observa-se que a Portaria nº 202-R/2024, que regulamenta o programa, não estabelece qualquer limite, seja quantitativo ou percentual, para as reprogramações, o que contribui para a manutenção desse cenário.
- **Reprogramação de recursos:** a Fiscalização revelou que, no período de **2023 para 2024**, foram reprogramados **R\$ 396.666.269,44**; e de **2024 para 2025**, **R\$ 554.708.497,00**, considerando os valores brutos. Mesmo com a exclusão dos valores destinados pela Portaria 362-R/2024<sup>20</sup>, portaria que transfere grande parte do recurso em dezembro, o que torna o índice mais conservador, o percentual de reprogramação foi de **72,6%** na soma de todos os Conselhos de Escola, acima do indicador de 15% definido pela Equipe Técnica no Acompanhamento, totalizando uma **reprogramação líquida de R\$ 344.716.467,03** para **2025**, crescimento de **91% em relação a 2024**. O saldo reprogramado líquido para **2025** representa 11,4% das despesas totais liquidadas da Sedu em 2024<sup>21</sup>.

O volume acumulado de recursos não executados também se reflete nos **rendimentos de juros** nas contas bancárias dos Conselhos, que totalizaram **R\$ 19,8**

<sup>20</sup> Saldo bruto deduzido a Portaria 362-R/2024, Anexo I, para o saldo remanescente para 2025.

<sup>21</sup> Despesas totais liquidadas da Sedu-ES (2024) = R\$ 3.023.703.179,45 (Fonte: Sigefes).



**milhões no exercício de 2024.** Conforme dispõe o **art. 31, inciso XII, da Portaria nº 202-R/2024**, esses rendimentos devem ser obrigatoriamente reinvestidos no próprio Programa, reforçando o quadro de acúmulo de disponibilidades financeiras.

Esse cenário confirma as fragilidades estruturais no processo de planejamento do Progefe, uma vez que a recorrente prática de reprogramação, em patamares significativamente elevados, reflete a desconexão entre os valores repassados, a real demanda das unidades escolares e sua efetiva capacidade de execução financeira.

É preocupante constatar que, embora o Programa seja uma Política estruturante da gestão financeira descentralizada da rede estadual de ensino, não dispõe de critérios técnicos consolidados para **dimensionamento dos repasses nem de indicadores capazes de aferir a real demanda das unidades escolares e sua capacidade operacional**. Tal fragilidade compromete a racionalidade e a tempestividade da alocação dos recursos e, conseqüentemente, a efetividade da própria Política Educacional.

Diante desse cenário, resta evidente que a sustentabilidade do Progefe depende, de forma inadiável, da adoção de medidas corretivas que fortaleçam o planejamento, instituem critérios objetivos e assegurem mecanismos consistentes de monitoramento e controle dos repasses e das reprogramações.

- **Achado 2: Fragilidades na institucionalização do Progefe, que permite o adiamento da efetiva utilização de recursos de manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) contabilizados nos exercícios anteriores**

A fiscalização apurou que a forma como o **Progefe está institucionalizado permite o adiamento da efetiva destinação e utilização dos recursos públicos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE)**, cuja contabilização ocorre no exercício, mas cuja execução financeira efetiva é postergada para exercícios subsequentes. Tal cenário compromete diretamente a **tempestividade na aplicação**



**dos recursos destinados à educação**, impactando a efetividade das ações financiadas e fragilizando os objetivos de fortalecimento da Política Educacional.

Entre os principais aspectos que sustentam essa constatação, destacam-se:

- **Subdimensionamento orçamentário e execução bastante acima do planejado:**  
Foi identificado que o orçamento originalmente destinado ao Progefe para o exercício de **2024 — R\$ 128,4 milhões — foi significativamente inferior à média de despesas liquidadas nos dois anos anteriores, que foi de R\$ 335,8 milhões**. Ao final do exercício, o programa alcançou um total empenhado de **R\$ 479,7 milhões**, sendo **R\$ 289,1 milhões liquidados**, o que corresponde a **225,2% do valor previsto na LOA**, indicando clara **baixa previsibilidade orçamentária**. Segundo parâmetro técnico adotado, execuções superiores a **130% do planejado** caracterizam **indício de subdimensionamento da despesa**.
- **Execução orçamentária do Progefe** por fontes de recursos, **gastos em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE)** e mínimo constitucional da Educação: A análise da execução orçamentária do Progefe revelou que, em 2024, 92,8% dos gastos do Programa — correspondentes a R\$ 445 milhões — foram contabilizados como despesas de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), demonstrando a expressiva vinculação do programa ao atendimento do mínimo constitucional da Educação.

Verificou-se que, **ao longo de quase todo o exercício de 2024, o Estado do Espírito Santo manteve um padrão de gastos abaixo do limite constitucional de 25% da Receita Líquida de Impostos (RLI) destinado à educação**. O percentual mínimo só foi atingido mediante uma elevação significativa das despesas nos últimos dias do mês de dezembro, com forte concentração de empenhos vinculados, majoritariamente, ao Progefe.



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

Gabinete Conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo

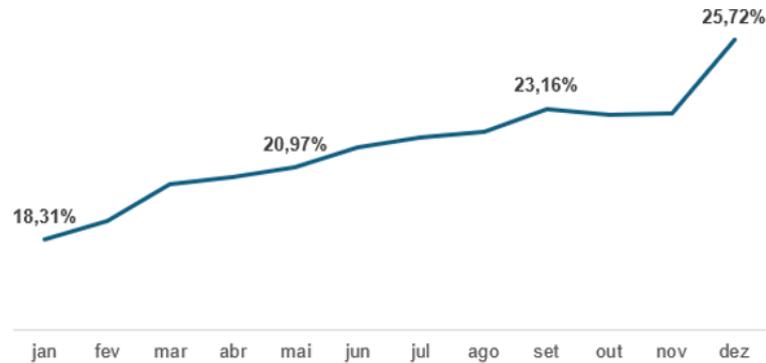


Gráfico 19 da ITC 3018/2025-2: Evolução do percentual mensal de aplicação em Educação em 2024.

Fonte: Painel de Controle do TCEES.

O impacto dessa dinâmica fica evidente quando se observa que, apenas em dezembro, os **empenhos** do Progefe totalizaram **R\$ 343,8 milhões**, representando **268% da previsão inicial do programa (R\$ 128,4 milhões)**. Esse montante isolado supera mais que o dobro de todo o orçamento originalmente aprovado para o programa no exercício.

No acumulado do ano, a despesa empenhada do Progefe atingiu **R\$ 479,8 milhões**, o que corresponde a **374% da previsão inicial**, caracterizando não apenas baixa previsibilidade orçamentária, mas também uma gestão altamente dependente de créditos adicionais e ajustes de final de exercício.

Exercício	Previsão Inicial total (A)	Despesa Empenhada - Jan a Nov (B)	%	Despesa Empenhada Dez (C)	%	Gastos Totais (D = B+C)	(D/A)%
2024	128,4	135,9	106%	343,8	268%	479,8	374%

Tabela 4 da ITC 3018/2025-2 - Demonstrativo da relação entre previsão inicial e a despesa empenhada total (jan-dez) do Progefe no ano de 2024 - Valores em milhões de reais

O NEDUC destacou que os recursos transferidos ao Progefe passam pelos estágios da despesa (empenho, liquidação e pagamento) de **forma mais célere**, sendo contabilizados como despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) para fins de cumprimento do mínimo constitucional, **no momento do**



**empenho**, nos termos que dispõe a Instrução Normativa 76, de 10 de agosto de 2021, para fins de verificação do cumprimento do artigo 212 da CF/1988.

Essa estratégia de execução do orçamento tem relação direta com o cumprimento do mínimo constitucional em Educação. Dados demonstram que, de janeiro a novembro de 2024, os gastos do Progefe representaram apenas **3% do total aplicado em MDE no período (R\$ 132,4 milhões sobre R\$ 4,398 bilhões)**. Entretanto, no mês de dezembro, a participação do Progefe em MDE saltou para **30,2% (R\$ 313 milhões sobre R\$ 1,037 bilhão)**, revelando a dependência do Programa para viabilizar o alcance do limite constitucional no encerramento do exercício.

Exercício	MDE Total - Jan a Nov	MDE do Progefe - Jan a Nov	%	MDE Total – Dez	MDE do Progefe – Dez	%
2024	4.398	132,4	3%	1.037	313	<b>30,2%</b>

Tabela da ITC 3018/2025-2 - Demonstrativo dos gastos do Progefe computados em MDE em 2024

Valores em milhões de reais

Verifica-se, no âmbito do Progefe, uma **dependência de restos a pagar e postergação da execução** que compromete a tempestividade da aplicação dos recursos. Em 2024, **57,7% de todo o valor efetivamente pago correspondeu a restos a pagar**, liquidados no exercício, mas empenhados em exercícios anteriores. Esse percentual é atípico, especialmente quando comparado à média das demais despesas do Estado, cujos restos a pagar não ultrapassam 6%.

A dinâmica observada demonstra que, ainda que os empenhos realizados — especialmente no mês de dezembro — sejam formalmente aptos para fins de contabilização no MDE e, portanto, para cumprimento do mínimo constitucional previsto no artigo 212 da Constituição Federal, tais registros não se convertem, em sua maior parte, em execução física dos recursos no próprio exercício.

Essa prática, embora esteja em conformidade com os critérios contábeis atualmente vigentes, especialmente os definidos na Instrução Normativa nº 76/2021, do TCEES,



fragiliza de maneira significativa a efetividade da Política Pública Educacional, na medida em que os recursos deixam de se transformar, tempestivamente, em ações concretas no âmbito das unidades escolares.

- **Fragilidade na institucionalização do Progefe:** A fragilidade estrutural no modelo de definição dos repasses é evidente. A Sedu estabelece os valores a serem transferidos previamente à apresentação dos Planos de Aplicação, que, na prática, acabam sendo apenas adequações formais aos montantes definidos. Não há, portanto, uma análise prévia da real demanda das unidades escolares ou da sua capacidade de execução – o que reforça os termos do Achado 1.

Essa lógica permite que, sobretudo no encerramento do exercício, sejam realizados ajustes incrementais desvinculados de critérios objetivos, aprofundando o descompasso entre orçamento, planejamento e execução.

**A título exemplificativo**, o NEDUC expôs que o saldo reprogramado para **2025** totalizou **R\$ 554,71 milhões**. Desse montante, **R\$ 291,5 milhões** foram transferidos em **dezembro de 2024** por meio da Portaria nº 362-R/2024, sendo que **R\$ 260,5 milhões** foram contabilizados como despesas de MDE no exercício de 2024, embora sua execução efetiva tenha ficado postergada para 2025.

Se esses valores não tivessem sido contabilizados no MDE de 2024, o Estado não teria atingido o mínimo constitucional de 25%. **O percentual aplicado, que oficialmente ficou em 25,72%, cairia para 24,49%, configurando descumprimento do dever constitucional.**

Tal cenário revela que a atual dinâmica de operacionalização do Progefe tem contribuído, sobretudo, para o atendimento formal do limite constitucional de aplicação em Educação, sem, contudo, garantir, na mesma proporção, a efetiva e tempestiva execução dos recursos no exercício a que se referem, em benefício direto dessa Política.



- **Sentido do fluxo do processo de definição dos recursos do Programa:**

Pelo fluxo de operacionalização do Progefe, é a Sedu quem define os valores totais a serem transferidos e somente depois disso os Conselhos Escolares apresentam seu Plano de Aplicação, sendo sempre compatível com os recursos disponibilizados pela portaria, ainda que os montantes estejam acima de sua capacidade de execução no ano.

Assim, fica evidente que o fluxo operacional do Progefe, da forma que foi institucionalizado, permite "ajustes" incrementais nos valores das transferências, mesmo quando esses valores divergem demasiadamente do histórico de gastos dos conselhos. Isso contribui para o cumprimento do mínimo constitucional, mas não para a aplicação tempestiva dos recursos contabilizados no mínimo de Educação.

Em síntese, as fragilidades na institucionalização do Progefe, que permitem o adiamento da efetiva utilização de recursos de MDE já contabilizados, são:

- a) baixa previsibilidade da execução dos Conselhos;
- b) atipicidade do planejamento dos gastos;
- c) inviabilidade de execução majoritária dos gastos no ano de sua computação em MDE;
- d) recorrência das reprogramações de despesas; e
- e) fragilidade do fluxo de operacionalização, que permite ajustes nos gastos sem correspondência com a real demanda e capacidade executiva das entidades beneficiadas.

- **Achado 3: Ausência de mecanismos de controle que viabilizem a consonância entre Projeto Político-Pedagógico, Plano de Ação e Plano de Aplicação**

A Fiscalização identificou que não há mecanismos formais capazes de assegurar a compatibilidade entre o Projeto Político-Pedagógico (PPP), o Plano de Ação e o Plano



de Aplicação. Tal fragilidade permite que recursos sejam alocados sem alinhamento às metas pedagógicas das unidades escolares, o que compromete diretamente a efetividade do programa e a observância dos princípios da gestão democrática.

No decorrer dos trabalhos, foram buscadas evidências quanto à existência de controles que garantissem essa compatibilidade entre o PPP, o Plano de Ação Anual e o Plano de Aplicação, bem como sua efetiva execução. A Sedu apresentou, como resposta, a metodologia do “Circuito de Gestão Capixaba”, indicando que este instrumento seria capaz de promover a integração entre os planos analisados na fiscalização.

Contudo, não foram apresentados instrumentos específicos associados a essa metodologia que comprovem a efetiva integração mencionada, tampouco foram fornecidos relatórios, registros ou documentos de controle que atestem, de forma objetiva, a efetividade dessa articulação.

Essa constatação é corroborada, inclusive, pela percepção dos técnicos da Superintendência Regional de Educação de Carapina (SRE Carapina), onde foi realizada diligência presencial, os quais afirmaram desconhecer qualquer mecanismo formal de controle que promova essa articulação entre os instrumentos de planejamento escolar.

Não obstante, registra-se que, segundo a percepção de 77% dos respondentes do questionário aplicado aos Conselhos de Escola, o Plano de Aplicação do Progefe seria, segundo sua própria avaliação, elaborado em consonância com o Projeto Político-Pedagógico e com o Plano de Ação Anual da escola.

- **Achado 4: Plano de Aplicação em desacordo com a norma**

O NEDUC constatou que o modelo de **Plano de Aplicação** utilizado pelos Conselhos de Escola **não apresenta detalhamento das ações ou despesas** referentes ao emprego dos recursos do Progefe recebidos.



Ressaltou que, o Plano de Aplicação constitui o instrumento norteador da execução física e financeira dos recursos. A simples evidenciação de despesas de custeio e capital, como na Figura 2, reproduzindo a segregação da portaria de distribuição, torna o instrumento ineficaz.

SRE CARIACICA  
CE - HUNNEY EVEREST PIOVESAN

**Anexo - Plano de Aplicação**

Descrição: PORTARIA Nº 284-R, DE 27 DE DEZEMBRO DE 2023

Valor: R\$ 1.686.347,28

Categoria	Valor
Custeio	R\$ 755.752,28
Capital	R\$ 930.595,00
<b>Total</b>	<b>R\$ 1.686.347,28</b>

Figura 2: Exemplo de registro de Plano de Aplicação extraído do sistema e-Gestão.

Fonte: e-Gestão.

A utilização de registros genéricos, restritos às classificações de custeio e capital, limita a rastreabilidade dos gastos e enfraquece o alinhamento entre os recursos financeiros e os objetivos pedagógicos das unidades escolares.

Os elementos verificados reforçam a necessidade de aperfeiçoamento dos parâmetros adotados para a elaboração dos Planos de Aplicação, de forma que esse instrumento se consolide como efetivo na gestão dos recursos, na transparência e no fortalecimento da gestão democrática.

- **Achado 5: Falta de qualidade no registro sobre a composição dos Conselhos de Escola**

Conforme apontado pela área técnica, o adequado funcionamento dos instrumentos de gestão democrática pressupõe que os registros relacionados à composição e ao funcionamento dos Conselhos de Escola estejam devidamente organizados,



atualizados e acessíveis, tanto à comunidade escolar quanto aos órgãos de controle e fiscalização.

Entretanto, a análise das informações revelou inconsistências relevantes entre os dados registrados no sistema **e-Gestão**, os dados informados pelos Conselhos de Escola no questionário encaminhado a este Tribunal e os registros constantes na planilha operacionalizada pela **Gerência de Gestão Escolar da Sedu**.

De acordo com os dados extraídos do **e-Gestão**, apenas **5,9% dos Conselhos analisados (19 de 324)** apresentavam composição adequada, em conformidade com os parâmetros estabelecidos pela **Portaria nº 019-R/2024**. Destaca-se, de modo particular, que **81% dos Conselhos não possuíam, nos registros do sistema, o número mínimo de representantes do segmento estudantil**, o que compromete diretamente a representatividade prevista na legislação.

A Figura 3 figura abaixo sintetiza os registros da composição dos Conselhos por segmento da comunidade escolar em desacordo com a Portaria 019-R/2024.

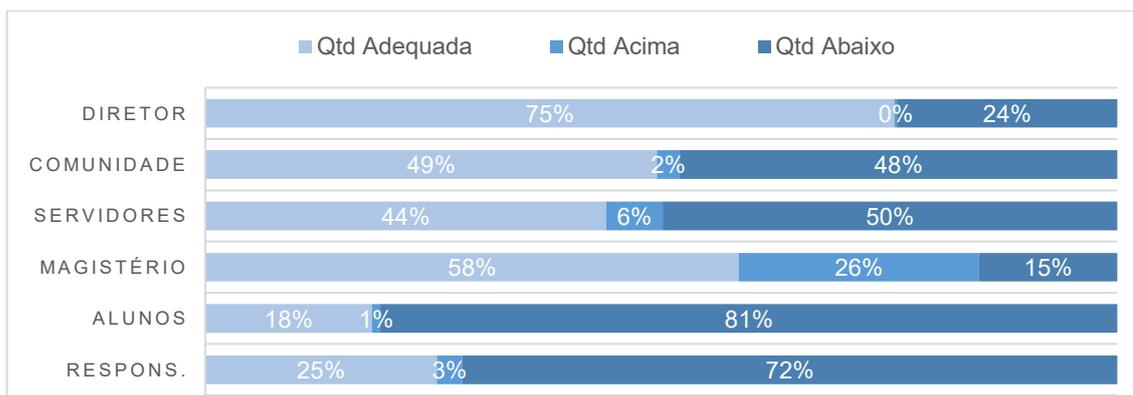


Figura 3 da ITC 3018/2025-2: Detalhamento sobre a composição dos Conselhos de Escola conforme registros do e-Gestão. Fonte: Elaborado pela equipe de fiscalização a partir do e-Gestão.

A partir do questionário aplicado, dos 287 Conselhos de Escola com respostas válidas para a pergunta que fazia referência à composição do conselho, 100% afirmaram possuírem representantes do **segmento diretor e magistério**, 99% afirmaram possuírem representantes **de estudantes e pais ou responsáveis legais**, 98% do



segmento **servidores**, e 95% informaram existirem representantes do segmento **comunidade**, ressaltando as divergências das informações.

A partir de informações da Gerência de Gestão Escolar da Sedu, encaminhadas por meio de planilha eletrônica, o NEDUC identificou, por amostragem, que os dados divergem daqueles exibidos no e-Gestão, de forma que, pela planilha, a composição dos Conselhos de Escola é mais completa em relação aos registros do e-Gestão, ou seja, há maior atendimento à Portaria 019-R/2024. Ainda, a Gerência declarou desconhecer os dados cadastrados no e-Gestão, uma vez que não possui acesso ao sistema.

**Essa desconexão entre as bases de dados não apenas fragiliza os processos de gestão e fiscalização, como também compromete a efetividade da gestão democrática no ambiente escolar, uma vez que a composição equilibrada dos Conselhos — pressuposto essencial para garantir a pluralidade de vozes no processo decisório — não está adequadamente registrada, nem formalmente assegurada.**

### **7.2.1.3 Considerações Finais**

A análise empreendida no presente capítulo evidencia um cenário de avanços e desafios no âmbito da Política Educacional do Estado do Espírito Santo. Por um lado, os indicadores revelam progressos significativos, especialmente no desempenho da rede estadual no IDEB de 2023, posicionando-se entre as melhores do país — 4ª posição nos anos iniciais, 3ª nos anos finais do ensino fundamental e 2ª no ensino médio. A taxa de abandono escolar também se mostra inferior às médias da região Sudeste e do Brasil, demonstrando esforços exitosos no enfrentamento desse problema.

Por outro lado, persistem desafios estruturais relevantes, especialmente no que se refere às taxas de distorção idade-série, que permanecem elevadas nos anos finais do ensino fundamental e no ensino médio, além do desempenho insatisfatório de



parcela significativa dos estudantes nas avaliações do PAEBES, com mais da metade dos alunos do 9º ano e da 3ª série do ensino médio apresentando padrões de desempenho abaixo do adequado.

Paralelamente, as análises realizadas no âmbito do Programa Estadual de Gestão Financeira Escolar (**Progefe**) evidenciam fragilidades relevantes nos processos de planejamento, execução e controle da Política de descentralização financeira no Estado. O volume expressivo de **recursos reprogramados — R\$ 554,71 milhões** transferidos de 2024 para 2025 — revela um modelo que, embora viabilize o **cumprimento formal dos limites constitucionais**, não assegura, na mesma proporção, a efetiva e tempestiva aplicação desses recursos em ações educacionais no próprio exercício.

Face a esse diagnóstico, impõe-se a adoção de um **aprimoramento sistêmico no financiamento da Política educacional no Espírito Santo**, capaz de enfrentar de maneira estruturada as fragilidades identificadas. Esse aprimoramento pressupõe o fortalecimento dos instrumentos de planejamento, a qualificação dos mecanismos de controle e monitoramento, bem como a busca de um **maior alinhamento entre a alocação dos recursos e os resultados educacionais esperados**, superando, assim, a lógica meramente formal de aplicação orçamentária. Trata-se, portanto, de assegurar que os recursos públicos, para além de atenderem aos requisitos constitucionais, sejam efetivamente convertidos em melhoria da qualidade da educação, com **impacto direto na aprendizagem, na equidade e na redução das desigualdades educacionais no território capixaba**.

Esse movimento dialoga, inclusive, com a evolução do papel dos Tribunais de Contas, que, cada vez mais, têm atuado como **agentes indutores de aperfeiçoamento das Políticas Públicas**, especialmente na área da educação, ampliando sua atuação para além do controle meramente punitivo e formal e passando a exercer, também, uma função estratégica, orientada à indução de boas práticas de governança, à eficiência do gasto público e à efetividade das ações governamentais.



É nesse contexto que emerge a reflexão de sugestão sobre a criação de um **Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica do Espírito Santo — FUNDEB-ES**. Inspirado nos princípios e parâmetros que regem o FUNDEB nacional, esse instrumento tem potencial para **otimizar a alocação dos recursos da educação, promover uma distribuição mais equitativa entre Estado e municípios, reduzir as desigualdades regionais e fortalecer o regime de colaboração federativa**, conferindo maior racionalidade, eficiência e efetividade à execução da Política Educacional no Espírito Santo. Além disso, permite enfrentar de forma estruturada os desafios de um modelo que, como diagnosticado, tem apresentado limitações na capacidade de transformar os recursos financeiros disponíveis em ações efetivas no tempo adequado, comprometendo, assim, os avanços necessários na qualidade da educação Pública.

#### 7.2.1.4 Aprimoramento no Financiamento da Educação no Espírito Santo

O financiamento da educação é tema que exige rigor, planejamento e alinhamento aos princípios constitucionais que regem a Política Educacional. Ao longo da minha trajetória nesta Corte, tenho defendido que os recursos vinculados à Educação não são instrumentos de equilíbrio contábil. São meio fundamental para assegurar direitos – direitos esses que pertencem aos estudantes, público-alvo da Política.

O cumprimento do mínimo constitucional de 25% da receita resultante de impostos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) não deve se restringir à formalidade. O percentual estabelecido no artigo 212<sup>22</sup> da Constituição é uma obrigação de natureza finalística, voltada à efetivação do direito à Educação previsto no artigo 205<sup>23</sup> da Carta Magna. Por isso, sua execução deve ser pautada pela efetividade, eficiência e tempestividade.

---

<sup>22</sup> 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>23</sup> Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho



Essa compreensão não é recente, tampouco circunstancial. Desde as Contas do Governador relativas ao exercício de 2019 (Processo TC 3333/2020), na qual fui relator, alertei sobre as fragilidades do modelo de financiamento da educação no Espírito Santo, então sustentado, em parte, pela contabilização do aporte previdenciário dos servidores da educação no cômputo do MDE. À época, embora respaldada pela Resolução TC 238/2012, essa prática já se revelava um risco à sustentabilidade da Política Educacional, sendo objeto de questionamento na ADI 5691/ES, que estava em tramitação no Supremo Tribunal Federal.

Naquela ocasião, ficou evidente que o problema não se restringia ao debate jurídico sobre a contabilização do aporte. Havia um diagnóstico mais profundo, um modelo de financiamento baseado na ausência de planejamento federativo adequado, na indefinição de responsabilidades e na insuficiência dos mecanismos de colaboração entre Estado e municípios.

Esse diagnóstico foi evidenciado no Processo TC 3330/2019 que realizou um Levantamento sobre a organização da rede pública de ensino no Espírito Santo. O trabalho apurou um quadro de concorrência entre as redes estadual e municipais na oferta de etapas idênticas de ensino, sobreposição de matrículas, subutilização de espaços escolares e elevado número de turmas multisseriadas. Essas distorções, além dos impactos pedagógicos, comprometiam a eficiência e a tempestividade no uso dos recursos.

Em decorrência desse cenário, e como desdobramento dos Achados desse processo, e, também da Auditoria Operacional – TC 1405/2020, celebrou-se, no âmbito do Processo TC 1295/2022, o Termo de Ajustamento de Gestão, entre este Tribunal, o Governo do Estado e os municípios capixabas. O Termo representou um avanço institucional ao estabelecer compromissos com o reordenamento da rede pública, a racionalização da oferta, a definição das responsabilidades de cada ente e a indução de um regime de colaboração estruturado e permanente.



É necessário, no entanto, registrar — e aqui renovo o alerta que fiz no debate sobre o aporte previdenciário — que o processo de reordenamento da rede estadual de ensino ainda está em andamento. Como tal, impacta diretamente a base de cálculo do mínimo constitucional. Com a retirada progressiva do Estado da oferta dos anos iniciais do ensino fundamental, há natural redução de matrículas sob sua responsabilidade, o que pode provocar um aparente excedente orçamentário na rede estadual. Se não houver planejamento adequado, há o risco de que a busca pelo cumprimento do índice de 25% leve, mais uma vez, à adoção de expedientes que priorizam o atendimento formal ao percentual constitucional, dissociado de uma aplicação efetiva e qualificada dos recursos.

Essa preocupação encontra respaldo, ainda, nos resultados do Acompanhamento do Programa Estadual de Gestão Financeira Escolar (Progefe), no exercício de 2024. A análise identificou, como dito anteriormente, reprogramação de mais de **R\$ 550 milhões**, demonstrando que os mecanismos de descentralização, embora importantes, não estão sendo suficientes, por si só, para assegurar a execução tempestiva e eficiente das despesas educacionais. Mais uma vez, verifica-se que o modelo atual, embora permita o cumprimento formal dos índices, não tem sido capaz de assegurar, na mesma proporção, efetividade no alcance dos objetivos da Política Pública.

Diante desse histórico — que percorre as Contas do Governador de 2019, o Levantamento das redes no Processo TC 3330/2019, a formalização do TAG no Processo TC 1295/2022 e, mais recentemente, os Achados do Acompanhamento do Progefe em 2024 —, verifica-se que o financiamento da educação no Espírito Santo necessita de um novo desenho, capaz de refletir a realidade da oferta educacional, o fortalecimento do regime de colaboração e as exigências de uma gestão pública orientada a resultados.

Tal constatação ganha ainda mais relevância ao se observar que os valores reprogramados do Progefe — mais de R\$ 550 milhões — guardam correspondência expressiva com os aportes computados para o cumprimento do mínimo constitucional



de 25% em exercícios anteriores. Nas Contas de Governo de 2019, por exemplo, o valor total foi de R\$ 465.058.558,05 — 59,38% do total computado naquele exercício. A semelhança entre os valores reforça a existência de um padrão orçamentário recorrente, no qual parte significativa dos recursos vinculados à educação permanece sem destinação finalística efetiva, transitando no orçamento de forma descontínua e com baixa capacidade indutiva.

Frente a esse cenário, impõe-se a necessidade de aprimorar o modelo vigente de financiamento, conferindo aos valores reprogramados anualmente uma função indutora estratégica no fortalecimento da Educação capixaba. O objetivo não é uma reestruturação global do financiamento, mas sim assegurar destinação qualificada a montantes que, reiteradamente, vêm sendo subaproveitados.

A despeito desses desafios, é importante reconhecer os avanços significativos promovidos pelo Espírito Santo no fortalecimento do regime de colaboração entre Estado e municípios. Merecem destaque, nesse processo, a criação da Subsecretaria de Articulação Educacional da Sedu, voltada à cooperação federativa e ao suporte técnico às redes municipais, bem como a consolidação de instrumentos como o Pacto pela Aprendizagem no Espírito Santo (PAES) e o Fundo Estadual de Apoio à Ampliação e Melhoria das Condições de Oferta da Educação Infantil e do Ensino Fundamental (FUNPAES), que vêm ampliando a capilaridade das ações e favorecendo uma atuação mais próxima e articulada com os entes locais. Soma-se a esses esforços o modelo de gestão descentralizada implementado pelo Progefe, que fortaleceu a autonomia das unidades escolares e estimulou a participação da comunidade nas decisões relativas à aplicação dos recursos educacionais.

É nesse contexto, e à luz de um modelo de controle externo orientado a resultados e comprometido com a indução de melhorias nas políticas públicas, que se apresenta a sugestão de aprimoramento do financiamento educacional, por meio da criação de um fundo de natureza contábil, de caráter democrático, redistributivo, colaborativo e indutor de equidade. Trata-se do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica do Espírito Santo — FUNDEB-ES, que visa alinhar a alocação de



recursos às reais demandas da rede pública capixaba e às responsabilidades compartilhadas no âmbito do regime de colaboração. Reitera-se que a proposta limita-se aos recursos reprogramados de um exercício a outro.

Nesse viés, o FUNDEB-ES propõe uma distribuição mais racional e transparente desses recursos, com foco na melhoria da aprendizagem, na redução das desigualdades entre redes e territórios, no fortalecimento da governança intergovernamental e na indução de padrões mínimos de qualidade.

#### **7.2.1.4.1 Finalidade da Proposta**

A sugestão de criação do **Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica do Espírito Santo — FUNDEB-ES** encontra fundamento nos princípios constitucionais que regem o financiamento da educação pública no ordenamento jurídico brasileiro, especialmente no disposto no artigo 212<sup>24</sup> da Constituição Federal e no artigo 70<sup>25</sup> da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996).

Sua concepção parte de um diagnóstico reiteradamente apontado por esta relatoria: a utilização dos recursos vinculados ao MDE, em grande medida, tem sido conduzida de forma a atender prioritariamente à formalidade do cumprimento do índice

---

<sup>24</sup> 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>25</sup> Art. 70. Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a:

I - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;

II - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;

III - uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;

IV - levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;

V - realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;

VI - concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;

VII - amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;

VIII - aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.

IX - realização de atividades curriculares complementares voltadas ao aprendizado dos alunos ou à formação continuada dos profissionais da educação, tais como exposições, feiras ou mostras de ciências da natureza ou humanas, matemática, língua portuguesa ou língua estrangeira, literatura e cultura. [\(Incluído pela Lei nº 14.560, de 2023\)](#)



constitucional de 25%, em detrimento da realização plena das finalidades constitucionais e legais associadas à Política Pública Educacional.

Em outras palavras, observa-se um modelo de financiamento que, embora permita o atendimento formal do limite constitucional, não assegura, na mesma proporção, a efetividade da Política Pública, ou seja, a aplicação dos recursos de modo a produzir, de maneira tempestiva, impactos diretos na melhoria da qualidade do ensino, na equidade e na garantia do direito à educação.

O FUNDEB-ES, portanto, não se propõe a criar obrigação financeira, tampouco a instituir despesa adicional ao Tesouro Estadual. Ao contrário, ele é concebido como um instrumento jurídico, contábil e de gestão, estruturado para aprimorar a alocação e a utilização dos próprios recursos que já integram a base dos 25% vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino. Trata-se, assim, de uma estratégia de qualificação da gestão orçamentária e financeira da educação, alinhada às finalidades constitucionais e aos deveres impostos ao Estado pela Constituição da República.

Nesse sentido, a constituição de uma cesta de recursos do FUNDEB-ES reflete a estratégia de organização e redistribuição intrafederativa dos próprios recursos vinculados ao MDE, sem qualquer repercussão sobre o orçamento fiscal geral do Estado.

Portanto, a finalidade da proposta está diretamente vinculada à necessidade de superar um modelo que naturalizou a utilização dos recursos da educação como instrumento contábil para atingimento do percentual mínimo, sem a devida preocupação com sua conformidade às finalidades constitucionais, especialmente no que se refere à garantia do direito à educação com qualidade, equidade e efetividade.

Além desse eixo central, a proposta possui finalidades específicas, em absoluta simetria com os fundamentos do Fundeb nacional, nos termos do art. 212-A da Constituição Federal e da Lei nº 14.113/2020, a saber: **Organizar de forma mais**



## **eficiente, planejada e juridicamente adequada a destinação dos recursos vinculados ao MDE**

A primeira e mais relevante finalidade do FUNDEB-ES é estruturar o financiamento da educação no Espírito Santo com um modelo de gestão orçamentária e financeira que, para além da mera conformidade ao limite constitucional de 25%, se volte ao cumprimento das finalidades substantivas da Política educacional, tal como definido no artigo 205 da Constituição Federal: **“o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”**.

O arranjo vigente tem revelado limitações significativas. A destinação dos recursos vinculados ao MDE, não raro, se concentra no cumprimento formal do índice constitucional, sem assegurar, na mesma proporção e no tempo adequado, impactos concretos na aprendizagem, na redução das desigualdades e na qualidade da oferta educacional.

Essa realidade foi demonstrada de forma objetiva no Acompanhamento do Programa Estadual de Gestão Financeira Escolar (Progefe), que identificou vultosos saldos financeiros reprogramados entre exercícios — evidência clara de que, embora formalmente executado, o orçamento da educação não tem sido convertido, de forma tempestiva e efetiva, em bens, serviços e ações capazes de impactar a realidade educacional.

Nesse cenário, a organização desses recursos no âmbito de um fundo contábil específico — o FUNDEB-ES — não se trata de formalização administrativa, mas de uma estratégia jurídica, fiscal e institucional destinada a **alinhar o ciclo orçamentário da educação às suas finalidades constitucionais, fortalecendo a congruência entre a execução financeira e os resultados educacionais esperados**.

O Fundo se propõe, assim, a transformar o atual modelo — centrado na lógica do atendimento percentual — em um **instrumento efetivo e tempestivo de financiamento da educação pública**, apto a:



- Viabilizar a melhoria das condições de oferta;
- Promover a equidade na distribuição dos insumos educacionais;
- Fomentar o alcance do padrão mínimo de qualidade (art. 211, §7º, da Constituição);
- Fortalecer o Regime de Colaboração entre Estado e municípios;
- Sustentar o cumprimento das metas dos planos educacionais, especialmente no que se refere à universalização da educação e à redução das desigualdades.

Além disso, o Fundo viabilizará uma gestão financeira mais transparente, previsível e eficiente, em linha com os Princípios que regem a Administração Pública, especialmente a **Eficiência, a Legalidade, a Impessoalidade, a Moralidade, a Publicidade e a Supremacia do Interesse Público** (art. 37 da Constituição Federal).

Nessa perspectiva, o Fundo se apresenta como uma ferramenta de modernização da gestão orçamentária e financeira da educação, capaz de alinhar a alocação dos recursos ao ciclo de planejamento educacional e às necessidades efetivas das redes de ensino. Como já destacado, a medida não implica nova obrigação fiscal nem acréscimos ao Tesouro Estadual. Ao contrário, fortalece a governança dos recursos vinculados ao MDE, assegurando alocação mais eficiente, equitativa e orientada a resultados na Educação Pública do Espírito Santo.

▪ **Fortalecer o Regime de Colaboração entre Estado e municípios**

Fortalecer o regime de colaboração entre Estado e municípios significa assegurar que a Política de financiamento da educação reflita, de maneira justa e coerente, a divisão de responsabilidades educacionais no território capixaba. Nesse arranjo federativo, cabe ao Governo do Estado exercer o papel de agente estruturante da colaboração, promovendo a articulação entre as redes, prestando apoio técnico e financeiro aos



municípios e induzindo a equidade nas condições de oferta, nos termos do artigo 211<sup>26</sup> da Constituição da República (CF/88).

A progressiva retirada da rede estadual da oferta de determinadas etapas — como os anos iniciais do ensino fundamental — **não exime o Estado de sua responsabilidade constitucional pela garantia da educação no território capixaba**. Nos termos do artigo 211, §2<sup>o27</sup> e §3<sup>o28</sup> da CF/88, a oferta do ensino fundamental é uma atribuição compartilhada entre Estados e municípios, dentro do regime de colaboração. Ademais, o§7<sup>o29</sup> do mesmo artigo, reforça que essa atuação colaborativa deve assegurar não apenas a universalização da educação básica obrigatória, mas também o cumprimento das metas dos planos de educação e, especialmente, a garantia do padrão mínimo de qualidade, cujas condições devem ser pactuadas no âmbito federativo.

Essa diretriz constitucional evidencia que a reorganização da rede estadual — com a redistribuição progressiva de etapas aos municípios — não reduz o papel do Estado. Ao contrário, **amplia a sua obrigação de liderar ações articuladas, de induzir Políticas Públicas e de assegurar a construção de condições materiais, pedagógicas e estruturais que garantam qualidade, permanência, aprendizagem e equidade em todo o território capixaba**.

É exatamente nesse contexto que se insere a proposta de criação do **FUNDEB-ES**, instrumento jurídico, contábil e de gestão, com o objetivo de operacionalizar, de forma transparente, eficiente e equitativa, os deveres constitucionais do Estado no âmbito do regime de colaboração. **Por meio desse arranjo redistributivo, o Estado mantém sua atuação como ente estruturante do sistema, mesmo nos casos em que não figure como ofertante direto de determinada etapa, permanecendo ativo**

---

<sup>26</sup> Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

<sup>27</sup> § 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.

<sup>28</sup> § 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio

<sup>29</sup> § 7º O padrão mínimo de qualidade de que trata o § 1º deste artigo considerará as condições adequadas de oferta e terá como referência o Custo Aluno Qualidade (CAQ), pactuados em regime de colaboração na forma disposta em lei complementar, conforme o parágrafo único do art. 23 desta Constituição



**e comprometido com a indução de condições adequadas de oferta e com o desenvolvimento educacional de todo o território.**

Mais do que uma divisão formal de competências, o regime de colaboração estabelece um dever federativo permanente, no qual incumbe ao Estado — como ente de maior capacidade institucional — liderar, apoiar e induzir soluções colaborativas que assegurem a universalização da educação básica, o cumprimento das metas dos planos de educação e, sobretudo, a efetivação do padrão mínimo de qualidade, tal como preconiza o artigo 211, §7º, da Constituição.

Portanto, o FUNDEB-ES apresenta-se como resposta institucional concreta a esse dever, qualificando o redesenho da rede de ensino como oportunidade de fortalecer a governança educacional, aprimorar o financiamento público e assegurar que nenhum território, nenhuma rede e nenhum estudante sejam privados do pleno exercício do direito à educação.

- **Reduzir as desigualdades internas no território capixaba**

A terceira finalidade do FUNDEB-ES consiste em ser um instrumento de enfrentamento às desigualdades internas no território capixaba, reconhecendo que os municípios apresentam realidades profundamente distintas em termos de capacidade fiscal, vulnerabilidade social, infraestrutura educacional e condições de oferta.

Essa disparidade, historicamente identificada e aprofundada por fatores econômicos, demográficos e territoriais, exige que o modelo de financiamento da educação no Espírito Santo incorpore critérios redistributivos que permitam equalizar oportunidades, fortalecer as redes municipais e garantir que nenhum estudante seja privado de condições adequadas de ensino, em razão do local onde vive.

Assim, o FUNDEB-ES estrutura-se como instrumento que busca promover a redução das desigualdades internas no território capixaba, ao adotar uma lógica redistributiva



que considera, simultaneamente, o volume de matrículas, a capacidade fiscal dos municípios e os desafios educacionais enfrentados por cada rede.

▪ **Induzir a melhoria dos resultados educacionais e da gestão pública,**

A quarta finalidade do FUNDEB-ES é criar um mecanismo capaz de induzir, de forma estruturada, a melhoria dos resultados educacionais no território capixaba, alinhando a destinação dos recursos não apenas às demandas quantitativas, mas também ao compromisso com a qualidade, a equidade e a eficiência na gestão pública educacional.

Inspirado na lógica do VAAR — Valor Aluno Resultado — adotado no Fundeb nacional (art. 212-A, §7º, da Constituição Federal e art. 15 da Lei nº 14.113/2020), o FUNDEB-ES sugere a vinculação de uma parcela dos recursos a critérios objetivos de desempenho. Esses critérios devem considerar, entre outros parâmetros, o avanço dos indicadores de aprendizagem, a redução das taxas de distorção idade-série, a melhoria dos índices de permanência e conclusão, bem como a efetividade na implementação de instrumentos de gestão, como planos de carreira, formação de professores e qualificação dos processos administrativos e pedagógicos.

Dessa forma, o modelo fomenta não apenas o fortalecimento financeiro das redes, mas também a adoção de práticas de gestão orientadas à melhoria contínua dos resultados educacionais, à superação de desigualdades e ao fortalecimento da governança educacional no território capixaba. Trata-se, portanto, de associar financiamento público à indução de resultados, reforçando o compromisso do Estado com uma educação pública de qualidade, inclusiva e socialmente referenciada.

#### **7.2.1.4.2 Considerações Finais**

A proposição do FUNDEB-ES, tal como delineada neste capítulo, visa indicar um caminho possível para aprimorar a alocação dos recursos vinculados à educação, em



especial aqueles que, ao longo dos exercícios, vêm sendo objeto de reprogramações sucessivas.

Trata-se de uma sugestão apresentada no contexto das Contas de Governo, com o intuito de contribuir para o debate público sobre o aperfeiçoamento do financiamento educacional no Espírito Santo, sem pretensão de esgotar as discussões ou antecipar soluções definitivas.

A eventual adoção da proposta — inclusive quanto à elaboração de instrumento legal que venha a institucionalizar o Fundo — insere-se no âmbito da discricionariedade administrativa do Chefe do Poder Executivo, observadas a conveniência e a oportunidade da iniciativa.

O aprofundamento da ideia, inclusive com a realização de simulações baseadas em dados concretos da execução orçamentária estadual, será oportunamente conduzido no âmbito do processo de Acompanhamento do Progefe (TC 07122/2024), que se encontra em trâmite nesta Corte.

Dessa forma, reafirma-se o compromisso desta relatoria com a construção de soluções que aliem responsabilidade fiscal e planejamento federativo e colaborativo, em linha com a função institucional do controle externo de induzir melhorias nas Políticas Públicas e analisar sua efetividade, com vistas à qualificação da aprendizagem dos estudantes capixabas.

### **7.2.2 Políticas públicas de saúde**

A efetividade das políticas públicas de saúde implementadas pelo Governo do Estado do Espírito Santo, no exercício de 2024, foi objeto de acompanhamento sistemático pelo Tribunal de Contas, com ênfase na análise dos resultados dos indicadores pactuados no Plano Estadual de Saúde (PES 2024–2027) e em fiscalizações temáticas conduzidas no âmbito de programas estruturantes do Sistema Único de Saúde (SUS).



Essa abordagem permitiu não apenas verificar o grau de alcance das metas, mas também avaliar aspectos de **governança, regulação, coordenação federativa, controle social, gestão por resultados e sustentabilidade institucional**, em consonância com os referenciais do TCU, da OCDE e dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS). A seguir, apresenta-se o exame analítico dos principais eixos e programas de saúde acompanhados neste exercício.

### 7.2.2.1 Indicadores no Plano Estadual de Saúde 2024-2027

O **Plano Estadual de Saúde 2024–2027 (PES 2024–2027)** constitui o principal instrumento de planejamento da política estadual de saúde no Espírito Santo, estruturado em **cinco diretrizes e quinze objetivos estratégicos**, acompanhados de **cem indicadores com metas anuais**. O monitoramento desses indicadores permite aferir o desempenho da gestão pública no setor, identificar fragilidades e redirecionar estratégias conforme necessário, alinhando-se ao princípio da **gestão por resultados**.

De acordo com o **Relatório Anual de Gestão (RAG) 2024**, dos 100 indicadores do PES, **49 atingiram as metas previstas, 44 ficaram aquém do esperado e 7 não apresentaram medição válida**. Entre estes, **3 registraram meta zerada para o ano de 2024**, por serem passíveis de aferição apenas a partir de 2025, e **4 permaneceram sem qualquer medição ao longo do terceiro quadrimestre**.

Abaixo os principais resultados apurados, com destaque para indicadores estratégicos também contemplados no **Planejamento Estratégico 2023–2026 do Governo do Estado**:

- **Taxa de mortalidade infantil** (óbitos de crianças menores de 1 ano por mil nascidos vivos), que passou de 10,5 em 2022 para **10,2 em 2023**, conforme dados preliminares do Sinasc/Sim, mantendo-se em patamar superior ao da média nacional. Embora o índice apresente ligeira melhora, permanece distante da meta estadual, que projeta a redução para 9,5 até 2027.



- **Cobertura da Atenção Primária à Saúde (APS)**, que atingiu **75,6% da população em 2023**, com leve crescimento frente aos 74,8% de 2022, mas ainda inferior à meta intermediária de 78% fixada para 2024. O dado demonstra a necessidade de intensificar a expansão e a qualificação das equipes de Saúde da Família, sobretudo em regiões de maior vulnerabilidade social.
- **Proporção de internações por condições sensíveis à atenção primária (ICSAP)**, que alcançou **33,8% das internações clínicas** em 2023 na rede pública estadual. O indicador, apesar de não integrar metas finalísticas do PES, é amplamente utilizado para aferir a resolubilidade da APS e reforça a importância da coordenação do cuidado em nível local.
- **Taxa de detecção de tuberculose**, que foi de **33,1 casos por 100 mil habitantes** em 2023, apresentando estabilidade em relação ao ano anterior, mas ainda acima do limite considerado ideal pelo Ministério da Saúde. A persistência da doença reforça a necessidade de ações coordenadas de vigilância, diagnóstico precoce e adesão ao tratamento supervisionado.
- **Cobertura vacinal**, analisada no item 7.2.2.3 deste voto, permaneceu abaixo do mínimo recomendado em diversos imunobiológicos, com destaque negativo para a tríplice viral (59,4%) e a hepatite A (61,8%) em crianças menores de 1 ano, conforme dados do SIPNI de 2023. Os baixos índices revelam fragilidades na coordenação da imunização e demandam respostas urgentes do poder público.

A avaliação geral dos indicadores evidencia **avanços importantes**, como na cobertura da ESF, redução da permanência hospitalar e controle da dengue grave. Contudo, **áreas críticas permanecem**, sobretudo nos indicadores de **sífilis congênita, mortalidade infantil, mortalidade prematura e ICSAP**, os quais não apenas não atingiram suas metas, como apresentam **tendências de agravamento**, merecendo atenção prioritária.

Esses temas serão aprofundados nos subtópicos seguintes, que tratam da atuação governamental frente aos programas e eixos estruturantes de saúde pública.

#### **7.2.2.1.1 Avaliação da Coerência e Governança dos indicadores estaduais de saúde**



Em complemento à análise do desempenho dos indicadores pactuados no Plano Estadual de Saúde 2024–2027, o Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo realizou, no exercício de 2024, fiscalização específica para avaliar a **implementação das políticas públicas em saúde no Estado**, com foco na **transparência dos resultados e na coerência entre planejamento, monitoramento e execução**.

A atuação, consubstanciada no **Processo TC 0458/2024-1**, concentrou-se nos indicadores de **mortalidade infantil e incidência de sífilis congênita**, ambos estratégicos e com metas não atingidas no período.

Para o 1º ciclo de planejamento, as políticas públicas relacionadas ao indicador de taxa de mortalidade infantil e taxa de sífilis congênita foram escopo da fiscalização. Para o caso do indicador de mortalidade infantil, a fiscalização apontou **fragilidades significativas no desenho da política pública voltada à redução da mortalidade infantil**, tanto no Plano Estadual de Saúde quanto no Plano de Desenvolvimento Espírito Santo 2030 (PDES). Entre os principais achados, destacam-se:

- **Ausência de modelo lógico estruturado**, com deficiências na articulação entre insumos, processos, metas e resultados;
- **Baixa qualidade no monitoramento e avaliação**, dificultando a orientação de decisões estratégicas e o redirecionamento de ações;
- **Desalinhamento entre planos vigentes**, como o PES 2024–2027 e o PDES 2030, este último com meta de alcançar **menos de 5 óbitos por 1.000 nascidos vivos até 2030**.

A taxa provisória de 2024, de **12,3 óbitos por 1.000 nascidos vivos**, não apenas ficou acima da meta anual de 10, como superou a taxa de 2021 (11,86), demonstrando **retrocesso no indicador**, conforme ilustrado no gráfico abaixo.



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

Gabinete Conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo

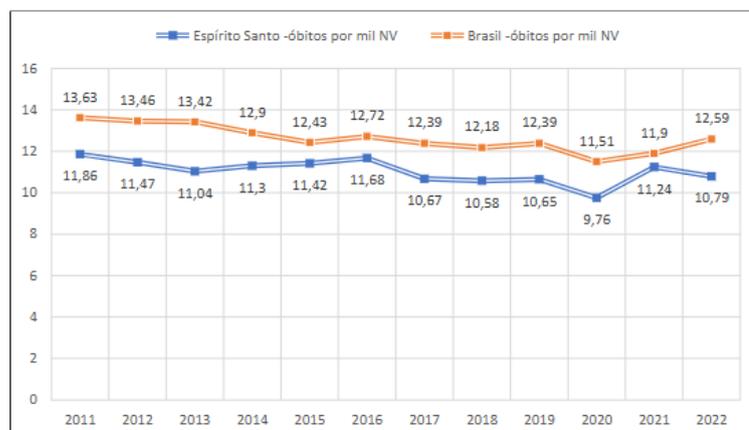


Gráfico 20 da ITC 3018/2025-2: Evolução da taxa de mortalidade infantil, por 1.000 nascidos vivos, para o Espírito Santo e para o Brasil.

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados do IBGE, conforme Proc. TC 458/2024-1.

Como medida corretiva, o **Acórdão 1.252/2024 – Plenário** recomendou à Sesa, à SEP e ao Governo do Estado a **elaboração de um plano estruturado**, no prazo de até 1 ano, que contemple:

- Arranjos institucionais de coordenação e coerência;
- Definição clara de papéis e responsabilidades;
- Indicadores de insumo, processo, resultado e impacto, com metas e periodicidade de monitoramento;
- Adoção de modelo lógico ou ferramenta equivalente;
- Integração com os referenciais de governança pública e avaliação de políticas públicas (TCU e Governo Federal).

No tocante à incidência de sífilis congênita, cujo resultado de 2024 foi de **14,4 casos por 1.000 nascidos vivos**, frente à meta de **8,5**, a fiscalização evidenciou:

- Inexistência de indicadores e metas no Plano Estadual de Enfrentamento da Sífilis Congênita de 2024, o que compromete o acompanhamento e a avaliação das ações;
- Descontinuidade entre o plano vigente e o anterior (2017), sem uma retrospectiva clara das ações implementadas e seus impactos;
- Ausência da palavra “indicador” no conteúdo do novo plano, demonstrando lacuna conceitual grave;



- Resultados provisórios para 2024 superiores a 20 casos por 1.000 nascidos vivos no 1º quadrimestre, com leve redução nos trimestres seguintes, ainda distantes da meta.

O **Acórdão 1.252/2024** – Plenário também recomendou à Sesa, SEP e ao Governo do Estado que revise e aperfeiçoe o plano vigente, com ênfase na:

- Definição de indicadores de insumo e processo, com metas e prazos definidos;
- Utilização de modelo lógico que relacione insumos, atividades, produtos e resultados esperados;
- Estabelecimento de periodicidade para o monitoramento e avaliação dos resultados obtidos.

As conclusões da fiscalização demonstram **falhas estruturais na formulação, monitoramento e avaliação das políticas públicas de saúde**, evidenciando que o **não atingimento de metas não decorre apenas de fatores externos ou conjunturais**, mas de **lacunas no próprio desenho institucional e técnico das ações governamentais**.

A ausência de planos articulados, a baixa qualidade dos dados e a descontinuidade entre instrumentos de planejamento limitam a capacidade do Estado de **atuar de forma estratégica e efetiva**, colocando em risco o cumprimento de metas nacionais e internacionais, como os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), em especial o ODS 3 – Saúde e Bem-Estar.

#### **7.2.2.2 Programa Nacional de Imunização (PNI) - Processo TC 02152/2024-8**

O Programa Nacional de Imunizações (PNI), política pública de alta complexidade operacional e elevado impacto em saúde coletiva, foi objeto de auditoria específica do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo em 2024, com foco na governança da imunização, na cobertura vacinal e nos instrumentos de coordenação estadual do programa.



A fiscalização, consubstanciada no **Processo TC 02152/2024-8**, avaliou a implementação da política no Espírito Santo a partir de três eixos centrais: (i) **capacidade de planejamento e gestão do programa** no âmbito da Secretaria de Estado da Saúde (Sesa); (ii) **articulação interfederativa com os municípios**, em especial nos processos de pactuação e apoio técnico; e (iii) **resultados de cobertura vacinal**, em consonância com as metas do Ministério da Saúde e com os compromissos dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS).

foram identificadas fragilidades relevantes em distintos componentes operacionais do Programa Nacional de Imunização (PNI), com potenciais impactos sobre a qualidade, a segurança e a efetividade da cobertura vacinal. Os principais achados concentram-se nos seguintes eixos:

- **Rede de Frio**

A auditoria evidenciou **problemas estruturais e funcionais** nos sistemas locais de conservação de imunobiológicos, notadamente a presença de **equipamentos inadequados ou inoperantes**, ausência de **rotinas de manutenção preventiva** e carência de **sistemas automatizados de monitoramento da temperatura**. Também foram identificadas **deficiências nos procedimentos de resposta às excursões de temperatura**, o que eleva o risco de comprometimento da qualidade das vacinas. Em diversos municípios, constatou-se a inexistência de **planos de contingência** e de **procedimentos operacionais padrão (POP)** adequados para gestão da rede de frio.

- **Gestão de Estoques e Perdas Vacinais**

Foram observadas **falhas no controle das perdas físicas evitáveis**, especialmente aquelas decorrentes de **vencimento de vacinas** e **procedimentos inadequados de manuseio e armazenamento**. A ausência de **indicadores e metas para o monitoramento sistemático das perdas** dificulta a mensuração da eficiência operacional. Adicionalmente, constatou-se **carência de procedimentos adequados**



para **previsão da demanda diária**, comprometendo a qualidade do planejamento logístico da imunização.

#### ▪ **Disponibilidade de Vacinas**

A fiscalização identificou **ocorrências de desabastecimento**, vinculadas a **falhas nos processos de planejamento, solicitação e distribuição** de imunobiológicos, o que acarreta **riscos recorrentes de ruptura de estoques** em unidades de saúde. Essas fragilidades revelam a necessidade de revisão dos fluxos logísticos e de reforço dos mecanismos de articulação entre os níveis estadual e municipal.

#### ▪ **Estratégias de Vacinação e Microplanejamento**

Verificou-se **baixa efetividade das estratégias de vacinação extramuros**, com destaque para as ações em **creches e domicílios**, que se mostraram incipientes ou descontinuadas. A auditoria também apontou a inexistência de **mecanismos robustos de coordenação, avaliação e monitoramento das ações de microplanejamento**, dificultando a adequação das campanhas às realidades locais. Persistem, ainda, **problemas na transmissão de dados à Rede Nacional de Dados em Saúde (RNDS)**, comprometendo a fidedignidade e a atualização das informações.

#### ▪ **Sistema Vacina e Confia**

O sistema estadual de gestão da imunização, **Vacina e Confia**, embora represente um avanço tecnológico, apresenta limitações importantes em sua arquitetura funcional, tais como:

- Ausência de **módulo específico para auditoria interna**;
- Falta de **relatórios de não-vacinados**, dificultando a realização de **ações de busca ativa**;
- Inexistência de **geração automatizada do Cartão Nacional de Saúde (CNS)** para recém-nascidos;
- **Não envio automático de notificações por SMS** à população.



Esses achados indicam a necessidade de aprimoramentos estruturais e operacionais para que o sistema estadual de imunização possa atuar de forma mais integrada, eficiente e responsiva às metas pactuadas no Plano Estadual de Saúde.

Frente a esse cenário, o **Acórdão 00003/2025-1 – Plenário** fixou prazo de 12 meses para que a Sesa apresente plano de ação para o fortalecimento da política estadual de imunização, com medidas voltadas à:

- Estruturação de um **Plano Estadual de Imunização**, com metas, estratégias, cronograma e definição de responsáveis;
- Implementação de **indicadores e painéis de monitoramento** da cobertura vacinal por município e por imunobiológico;
- Formalização de processos de **suporte técnico, supervisão e avaliação periódica**, com registro e acompanhamento das ações;
- Inclusão da imunização nos **instrumentos de planejamento e orçamento da saúde estadual**, com previsão de recursos para ações indutoras.

A auditoria também enfatizou que a ausência de resultados efetivos na política de imunização impacta diretamente o alcance do **ODS 3 – Saúde e Bem-Estar**, com destaque para a meta 3.8 (cobertura universal de saúde, incluindo acesso a vacinas essenciais) e 3.b (apoio à pesquisa e ao acesso a medicamentos e vacinas).

Por fim, a fiscalização recomendou o aprimoramento da articulação federativa entre Estado e municípios, com estímulo à adesão de metas, pactuação de responsabilidades e incentivo à qualificação dos profissionais envolvidos na estratégia vacinal.

#### **7.2.2.2.1 Governança Pública: Fragmentação e Desafios na Coordenação**

A análise dos achados revela **fragmentação institucional** e insuficiência de mecanismos de coordenação e liderança estratégica. A governança pública, conforme delineada pela **OCDE (2015, 2019)**, exige articulação entre os diversos níveis de



governo e órgãos setoriais, o que não se verificou plenamente na operacionalização do PNI capixaba.

A ausência de coordenação entre a Sesa e as Secretarias Municipais compromete a coerência das políticas públicas, refletindo uma **fragilidade na governança multinível**.

**Recomendação normativa:** implementação de instâncias formais de governança interinstitucional, como comitês de coordenação e fóruns técnicos permanentes, caso não existam. Ou fortalecimento das instancias formais já estabelecidas à luz da mitigação desses desafios.

#### **7.2.2.2.2 Controles Internos e Gestão de Riscos: Ausentes ou Incipientes**

A ausência de planos de contingência, POPs e sistemas automatizados de monitoramento expõe a falha na **primeira linha de defesa** dos controles internos (IIA, 2013). Além disso, a inexistência de práticas formais de **gestão de riscos** vulnerabiliza a cadeia de suprimentos e compromete a qualidade da política pública. Segundo o modelo **COSO ERM (2017)**, políticas públicas devem integrar mecanismos preventivos de gestão de riscos. A carência de previsão de demanda e de processos de análise preditiva reforça a necessidade de amadurecimento dessa competência.

#### **7.2.2.2.3 Sistema de Informação: Governança Digital Insuficiente**

O sistema **Vacina e Confia** apresenta sérias limitações quanto à interoperabilidade, automação e capacidade de apoio ao processo decisório. A ausência de funcionalidades críticas impede a efetividade do monitoramento, prejudicando a governança digital.

De acordo com a **OCDE (2019)**, sistemas digitais no setor público devem ser orientados à integração e à geração de valor público, facilitando ações de busca ativa e proporcionando informações para a tomada de decisão estratégica.



A falta de módulo de auditoria e relatórios de atrasados e não-vacinados compromete a execução das ações corretivas.

#### **7.2.2.2.4 Efetividade e Accountability: Fragilidades Significativas**

A ausência de mecanismos formais de **monitoramento e avaliação** compromete a efetividade da política pública e a capacidade de prestação de contas (accountability). A ausência de transparência quanto às perdas físicas evitáveis é uma lacuna que prejudica a confiança social e a gestão pública baseada em evidências.

A **Gestão para Resultados** e o enfoque na accountability, conforme recomendados pelo **Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID, 2010)**, exigem o estabelecimento de indicadores claros, metas de desempenho e publicização dos resultados, práticas ainda incipientes na execução do PNI no Estado.

#### **7.2.2.3 Rede de Atenção Psicossocial (Raps) – Processo TC 02153/2024-2**

A estruturação e a efetividade da **Rede de Atenção Psicossocial (Raps)** no Espírito Santo foram objeto de auditoria operacional realizada pelo Tribunal de Contas, no âmbito do **Processo TC 02153/2024-2**, com o objetivo de avaliar a suficiência e a adequação dos pontos de atenção voltados aos usuários com **transtornos mentais e dependência de álcool e outras drogas**, tanto na esfera estadual quanto municipal.

A atuação do ente estadual, sob responsabilidade da Secretaria de Estado da Saúde (Sesa), foi analisada à luz das diretrizes da **Política Nacional de Saúde Mental**, da regionalização do SUS e das exigências normativas relativas à habilitação e qualificação dos serviços assistenciais.

A auditoria identificou uma série de inconformidades e fragilidades no nível estadual, com destaque para:



- Desatualização das referências hospitalares em saúde mental no Manual de Perfilização Hospitalar da Sesa, com necessidade de ajustes na designação dos hospitais de referência por região e linha de cuidado, inclusive em relação à urgência/emergência e à atenção pediátrica;
- Deficiências na estrutura física do Centro de Atenção Psicossocial (Caps II) de Cachoeiro de Itapemirim, comprometendo a ambiência e a capacidade assistencial;
- Composição incompleta das equipes mínimas nos Caps, em desconformidade com as normativas ministeriais;
- Desatualização do Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES), com registros imprecisos ou omissos sobre serviços e profissionais;
- Excesso de tempo de espera para consultas psiquiátricas, especialmente na faixa etária infantil, com 80% dos usuários aguardando há mais de 100 dias, revelando insuficiência na oferta da especialidade;
- Ausência de habilitação de leitos psiquiátricos e de Serviços Residenciais Terapêuticos, em regiões com alta demanda;
- Baixa integração entre sistemas informatizados, dificultando o monitoramento da rede, a regulação de serviços e a gestão de fluxos assistenciais.

Em face do diagnóstico apresentado, o **Acórdão 1208/2024 – Plenário** recomendou à Sesa a adoção de um conjunto de providências voltadas ao fortalecimento da Raps em sua dimensão estadual, incluindo:

- Atualização do Manual Instrutivo da Nova Perfilização Hospitalar Regionalizada, com a revisão das referências hospitalares e das tabelas por linha de cuidado;
- Correção das inconformidades estruturais em unidades estratégicas, como o Caps II de Cachoeiro de Itapemirim;
- Regularização das equipes mínimas nos Caps e atualização dos dados no CNES;
- Ampliação da oferta e habilitação de leitos e serviços residenciais terapêuticos, com base no mapeamento de vazios assistenciais;
- Aprimoramento dos fluxos de regulação, com integração efetiva entre sistemas estaduais e municipais;
- Redução do tempo de espera para consultas psiquiátricas, mediante reestruturação da oferta e revisão dos protocolos assistenciais.



A consolidação da Raps requer **planejamento regionalizado, estrutura física adequada, equipes completas, sistemas informacionais integrados e governança institucional fortalecida**, sob liderança técnica da Sesa. A insuficiência observada na atenção psicossocial compromete a **resolutividade do cuidado em saúde mental**, especialmente no que se refere ao atendimento de crianças, adolescentes e usuários com dependência química.

Além disso, a **baixa transparência dos fluxos assistenciais e a deficiente regulação da oferta** limitam a accountability e dificultam o controle social sobre a efetividade das ações governamentais.

#### **7.2.2.4 Regulação do Acesso Ambulatorial Especializado – Processo TC 2.568/2023-1**

A regulação do acesso ambulatorial especializado constitui um dos pilares da integralidade do cuidado no Sistema Único de Saúde (SUS), ao permitir a racionalização da rede assistencial e a alocação equitativa de recursos. No Espírito Santo, essa função é desempenhada pela Secretaria de Estado da Saúde (Sesa), por meio do Complexo Regulador Estadual, em articulação com os núcleos municipais e regionais de regulação e com as Comissões Intergestores Regionais (CIRs).

A partir de fiscalizações conduzidas pelo Tribunal de Contas em anos recentes, incluindo o Processo TC 2568/2023 iniciado em 2023 e encerrado em 2024, observou-se que a governança da regulação ambulatorial especializada apresenta fragilidades sistêmicas e persistentes.

A partir da fiscalização do Processo TC 2.568/2023-1, encerrada em 2024, o Tribunal de Contas do Estado identificou **fragilidades sistêmicas e persistentes na governança da regulação ambulatorial**, com baixo grau de cumprimento das recomendações anteriormente emitidas. Dos oito itens monitorados, apenas dois (25%) foram considerados integralmente cumpridos: a **contratualização com o Corpo de Bombeiros (item 5.1.4)** e a **disponibilização de acesso do TCEES ao**



**sistema informatizado de regulação (item 5.3.3).** Os demais, de alta relevância para a efetividade do processo regulatório, seguem pendentes ou com implementação insuficiente. São eles:

- Contratualização da rede própria estadual (item 5.1.3), inerte desde 2015;
- Regulação integral da oferta de consultas e exames especializados (item 5.1.5);
- Reativação do acesso aos dados de fila de espera (item 5.2.1);
- Adequação das agendas e horários ofertados (item 5.2.3), com sobreposição excessiva (até 46 atendimentos no mesmo horário);
- Alimentação completa do Sistema de Informação Ambulatorial – SIA (item 5.3.2);
- Definição de indicadores de absenteísmo e tempo de espera, com metas (item 5.3.4).

#### **7.2.2.4.1 Problemas Sistêmicos e Governança Multinível**

A governança multinível pressupõe coordenação entre essas múltiplas instâncias, mas, nos documentos analisados, o que se vê é uma falta de alinhamento que compromete a formulação e a implementação efetiva da política pública de regulação do acesso à saúde. Essa desarticulação não só enfraquece o desempenho do sistema, como também distancia a gestão pública de um modelo mais colaborativo e participativo, essencial para garantir direitos e resultados reais para a população.

O Relatório de Monitoramento e o respectivo Voto do Relator identificam **problemas estruturantes na operacionalização da regulação**, que extrapolam falhas pontuais e revelam déficits relevantes nos mecanismos de governança. Destacam-se:

- **Divergências persistentes entre os dados de regulação (MV/Sisreg) e de produção (SIA)**, comprometendo o planejamento, o monitoramento e a avaliação das políticas descentralizadas;
- **Ausência de contratualização da rede própria estadual (item 5.1.3)**, inerte desde 2015;
- **Sobreposição excessiva nas agendas de consultas**, com até 46 atendimentos no mesmo horário (item 5.2.3);
- **Inexistência de metas para absenteísmo e tempo de espera (item 5.3.4);**



- **Falta de alimentação completa do SIA** (item 5.3.2);
- **Ausência de dados públicos sobre as filas de espera**, dificultando o controle social (item 5.2.1).

Tais fragilidades indicam **desalinhamentos na articulação vertical (Estado–Municípios)** e horizontal (entre prestadores de serviço), revelando uma baixa maturidade da **governança multinível** no ciclo de políticas públicas de saúde.

Dessa forma, ressalta-se a importância de densas redes de interação entre os entes federados e entre as instituições setoriais. Contudo, a ausência de mecanismos efetivos de participação social — como a **transparência nas filas de espera** — compromete o controle social e o direito do cidadão de acompanhar a execução da política pública, como também evidenciado no **Item 3.4 do Acórdão 837/2023-5**.

#### **7.2.2.5 Saúde cardiovascular no âmbito do estado do Espírito Santo - Processo TC 7.119/2024-4**

A governança da política de saúde cardiovascular no Espírito Santo foi objeto de auditoria do Tribunal de Contas, no âmbito do **Processo TC 7.119/2024-4**, com foco na capacidade do Estado de estruturar, monitorar e avaliar estratégias voltadas à **redução da mortalidade por síndromes coronarianas agudas e acidentes vasculares cerebrais (AVC)**. A fiscalização identificou a **inexistência de planos adequadamente formulados**, com definição clara de **objetivos, metas e indicadores**, o que compromete a **institucionalização e a efetividade** da política pública nesse campo.

Verificou-se a necessidade de **fortalecimento das competências normativas** da **Comissão Técnica Permanente das Linhas de Cuidado de Cardiologia**, instituída pela **Portaria Sesa nº 174-S/2024**, bem como a **constituição efetiva da Comissão Técnica Permanente das Linhas de Cuidado Cerebrovascular**, ainda não formalizada. Também se evidenciou a ausência de **plano estruturado com escopo, objetivos, metas mensuráveis e indicadores de desempenho** voltados ao



enfrentamento das doenças cardiovasculares, especialmente AVC e síndromes coronarianas agudas.

A auditoria apontou ainda **graves deficiências no acesso a consultas ambulatoriais especializadas**. Em 2024, **56% dos agendamentos** nas áreas de **cardiologia, nefrologia, oftalmologia, endocrinologia e neurologia** ocorreram **fora do prazo máximo de 100 dias**, em descumprimento ao **Enunciado nº 93 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ)**. Adicionalmente, **90% dos atendimentos analisados** não observaram os prazos previstos na **Resolução CIB/SUS-ES nº 072/2022**, que estabelece limites entre **15 e 60 dias**, conforme o grau de risco clínico do paciente.

No que se refere às **cirurgias bariátricas**, em 18/12/2024, **35% dos pacientes cadastrados** permaneciam na fila de espera há mais de **180 dias**, **sem rastreabilidade adequada** para verificação do prazo total entre o ingresso na fila e a realização da internação. Essa falha compromete a aferição do cumprimento do Enunciado nº 93 do CNJ também nesse tipo de procedimento. Diante desse cenário, evidencia-se a necessidade de **plano de ação voltado à redução dos prazos de atendimento**, com ênfase na **adoção de sistemas tecnológicos robustos** que permitam o acompanhamento integral da jornada do usuário desde a solicitação até a finalização do atendimento.

No âmbito da atenção ao AVC, foram verificadas **fragilidades no fluxo assistencial**, com destaque para a **Região Central-Norte**, onde apenas cerca de **10% dos pacientes** com suspeita ou diagnóstico de AVC foram encaminhados pelo **SAMU** a hospitais referenciados. Também se observou **ineficiência no tempo de resposta do SAMU** em municípios como **Barra de São Francisco, São Mateus, Colatina, Baixo Guandu, Nova Venécia e Ibatiba**, comprometendo a efetividade do atendimento de urgência e emergência.

Nesse contexto, a auditoria apontou a necessidade de **habilitar ao menos um hospital por região de saúde como Centro de Atendimento de Urgência ao AVC**,



além da realização de **diagnóstico específico sobre os fatores que geram atrasos no tempo-resposta do SAMU** nos municípios citados. Também se verificou a importância de **incluir indicadores de resolutividade do SAMU** no plano a ser desenvolvido pelas **Comissões Técnicas das Linhas de Cuidado de Cardiologia e Cerebrovascular**, como forma de integrar avaliação de desempenho e melhoria contínua dos serviços.

Diante desse cenário, foi recomendada naqueles autos à Sesa a habilitação de, ao menos, um hospital como Centro de Atendimento de Urgência ao AVC em cada região de saúde, além da realização de diagnóstico sobre os fatores que contribuem para o tempo excessivo de chegada do SAMU nos municípios citados. Também foi proposta a inclusão de indicadores de resolutividade do SAMU em plano a ser elaborado conjuntamente pelas Comissões Técnicas Permanentes das Linhas de Cuidado de Cardiologia e Cerebrovascular.

#### **7.2.2.6 Farmácias cidadãs estaduais - Processo TC 7120/2024-7**

A governança e a eficácia da gestão das Farmácias Cidadãs Estaduais foram objeto de fiscalização realizada em 2024 no âmbito do Processo TC 7120/2024-7, com o objetivo de verificar a economicidade das aquisições de medicamentos, a eficácia na dispensação e o controle dos estoques.

A análise evidenciou **fragilidades relevantes nos controles internos e nos instrumentos de apoio à tomada de decisão**, com destaque para os seguintes achados:

- Utilização inadequada de preços máximos da tabela CMED (Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos) como parâmetro para composição dos preços de referência nas aquisições de medicamentos, prática que contraria os critérios definidos pela própria Secretaria de Estado da Saúde (Sesa). Essa inconformidade compromete a fidedignidade do planejamento orçamentário e pode resultar em pagamentos acima dos valores médios de mercado;



- Falta de integração entre os sistemas informatizados utilizados na gestão dos estoques e na distribuição de medicamentos e fórmulas nutricionais, o que dificulta a rastreabilidade dos insumos e fragiliza os mecanismos de controle e prevenção de perdas;
- Ausência de parâmetros claros e automatizados para monitoramento da regularidade da oferta, dificultando a atuação tempestiva em caso de desabastecimento ou de desvios operacionais.

Tais fragilidades impactam negativamente a **eficiência administrativa, a transparência da gestão e a continuidade do acesso da população aos medicamentos essenciais**, especialmente os de uso contínuo e aqueles destinados ao tratamento de doenças raras ou crônicas. A **ausência de integração sistêmica** compromete também a capacidade de realizar análises gerenciais em tempo real, essenciais para a racionalização de compras e para o monitoramento do consumo per capita por unidade dispensadora.

A utilização de **valores referenciais inflacionados**, por sua vez, reduz o poder de compra do Estado e **desalinha os preços praticados com os princípios da economicidade e da vantajosidade**, previstos na Lei Federal nº 14.133/2021 e nos normativos internos da Sesa.

Diante dos achados, a equipe técnica recomendou à Sesa<sup>30</sup> a adoção de providências para:

- **Revisar os critérios utilizados na definição dos preços de referência**, excluindo os preços máximos da CMED e adotando metodologia que considere os valores efetivamente praticados nas aquisições públicas;
- **Promover a integração dos sistemas de gestão de medicamentos e nutrição enteral**, com interoperabilidade plena e base de dados unificada;

---

<sup>30</sup> As recomendações ora formuladas decorrem de achados da auditoria temática sobre a logística da assistência farmacêutica estadual, especialmente no âmbito das Farmácias Cidadãs, cuja conclusão técnica não integrou a Instrução Técnica Conclusiva nº 3018/2025-2, mas foi considerada para fins de aperfeiçoamento das políticas públicas de saúde.



- **Aprimorar os mecanismos de rastreabilidade de insumos**, com indicadores de perdas, periodicidade de reabastecimento e controle de vencimentos;
- **Estabelecer indicadores de desempenho e alertas automatizados**, com vistas à prevenção de desabastecimento e à promoção de melhorias contínuas na cadeia logística da assistência farmacêutica estadual.

As **Farmácias Cidadãs Estaduais** desempenham papel essencial na garantia do acesso a medicamentos no âmbito do SUS. Entretanto, os achados da auditoria demonstram que **a ausência de práticas modernas de governança, de controle interno e de gestão baseada em dados compromete a efetividade e a sustentabilidade da política pública.**

A implementação das recomendações realizadas naqueles autos poderá contribuir significativamente para a **correção das inconformidades**, promovendo a **eficiência das aquisições, a segurança dos estoques, a economicidade nas compras e a transparência da gestão**, com impactos diretos na confiança social e na resolutividade das ações em saúde farmacêutica.

#### 7.2.2.7 Considerações Finais

A análise integrada dos indicadores de desempenho e das fiscalizações realizadas no exercício de 2024 evidencia que, embora tenham sido alcançadas metas relevantes — como a **redução da taxa de permanência hospitalar, a ampliação da cobertura da Estratégia Saúde da Família (ESF), o controle da letalidade por dengue grave e o cumprimento da meta de mortalidade materna** —, persistem desafios estruturais significativos para o aprimoramento da política pública de saúde no Espírito Santo.

Entre os indicadores estratégicos do Planejamento Governamental 2023–2026 que **não atingiram as metas estabelecidas**, destacam-se: a **proporção de internações por condições sensíveis à atenção primária (ICSAP)**, a **taxa de incidência de**



## **sífilis congênita, a mortalidade infantil e a mortalidade prematura entre 30 e 69 anos por doenças crônicas não transmissíveis (DCNT).**

A fiscalização realizada no Processo TC 0458/2024-1 evidenciou que, no caso específico da mortalidade infantil e da sífilis congênita, a superação dos resultados insatisfatórios depende do aperfeiçoamento de planos e estratégias governamentais, da definição clara de metas e indicadores, bem como da adoção de modelos lógicos orientadores das ações. Também foram destacadas oportunidades de melhoria na coerência entre o planejamento estadual e os compromissos pactuados nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

Em complemento, outras áreas estratégicas da saúde foram objeto de auditorias específicas conduzidas pelo TCEES ao longo de 2024, cujos achados reforçam a necessidade de fortalecer a governança pública. No âmbito do **Programa Nacional de Imunização (PNI)** (Proc. TC 02152/2024-8), foram verificadas falhas graves na estrutura da rede de frio, na gestão de estoques e perdas vacinais, na governança digital do sistema Vacina e Confia, bem como na articulação entre Estado e municípios. O diagnóstico revelou desorganização institucional, ausência de controles internos robustos e inexistência de instâncias permanentes de governança interinstitucional, comprometendo a eficácia e a segurança sanitária da política de imunização.

No tocante à **Rede de Atenção Psicossocial (Raps)** (Proc. TC 02153/2024-2), observou-se deficiência na composição das equipes mínimas, desatualização cadastral, fragilidades na estrutura física dos Centros de Atenção Psicossocial (Caps) e ausência de integração entre sistemas informatizados, dificultando a regulação e o acompanhamento da atenção em saúde mental. As inconformidades impactam especialmente o atendimento de crianças, adolescentes e usuários com dependência química, prejudicando a resolutividade da rede.

Quanto à **estratégia estadual de atenção às doenças cardiovasculares** (Proc. TC 7.119/2024-4), foram constatadas falhas estruturais na coordenação das linhas de



cuidado em cardiologia e neurologia, ausência de planos específicos para redução de mortalidade por AVC e síndromes coronarianas agudas, bem como atrasos generalizados nos atendimentos ambulatoriais especializados. A baixa institucionalização de protocolos e comissões técnicas, a desigualdade territorial no atendimento ao AVC e o tempo excessivo de resposta do SAMU evidenciam a carência de planejamento estruturado, inteligência organizacional e coordenação efetiva.

Em relação à **política farmacêutica** (Proc. TC 7120/2024-7), as **Farmácias Cidadãs Estaduais** apresentaram fragilidades relevantes nos controles internos, com uso inadequado de preços máximos da CMED na definição dos preços de referência, ausência de integração entre os sistemas de gestão de medicamentos e falhas na rastreabilidade dos estoques. Tais inconformidades comprometem a economicidade das compras públicas, a segurança da dispensação e a continuidade do acesso da população aos medicamentos essenciais.

Adicionalmente, a fiscalização sobre a **regulação ambulatorial especializada** (Proc. TC 2.568/2023-1) revelou que apenas 25% das deliberações pendentes de monitoramento foram cumpridas, demonstrando baixa maturidade institucional para a condução de uma regulação especializada integrada, transparente e resolutive. Foram destacadas deficiências na contratualização da rede própria, ausência de metas, desatualização de dados e falta de estratégias concretas para mitigação das desigualdades territoriais.

De forma geral, a análise das políticas públicas de saúde no exercício de 2024 evidencia **avanços localizados**, mas também revela a permanência de **entraves estruturais à consolidação de um sistema de saúde equitativo, eficiente e orientado a resultados**. A persistência de **práticas fragmentadas**, a **ausência de pactuações intergovernamentais claras**, a **carência de instrumentos de monitoramento** e a **frágil governança multinível** comprometem a efetividade das ações e a capacidade do Estado de cumprir os **compromissos constitucionais e internacionais em saúde pública**.



O aprimoramento da governança da saúde exige a **consolidação de uma gestão pública baseada na integração entre os níveis de atenção e entre os entes federativos**, com foco na **regionalização**, na **transparência**, na **racionalidade dos fluxos assistenciais** e na adoção de **mecanismos permanentes de controle, avaliação e accountability**.

**Ferramentas** como painéis de indicadores por especialidade, com dados sobre tempo de espera, taxa de absenteísmo e resolutividade; Integração plena entre os sistemas de regulação ambulatorial e hospitalar, com interoperabilidade e base de dados única; Estabelecimento de metas de desempenho para os principais fluxos regulados, com publicação periódica dos resultados; Capacitação contínua das equipes envolvidas, com foco em análise de dados, protocolos assistenciais e boas práticas de regulação; Fortalecimento da participação social, por meio da ampliação da transparência das filas e dos critérios de priorização, são de sua importância **para fortalecimento da governança regulatória no SUS capixaba**.

Diante do diagnóstico consolidado, proponho que seja dada **CIÊNCIA** ao Chefe do Poder Executivo estadual e ao atual responsável pela Secretaria de Estado da Saúde (Sesa), como forma de **ALERTA institucional voltado ao fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS) no Espírito Santo**, para destacar o **não atingimento integral das metas parciais previstas para 2024** em relação a indicadores estratégicos do **Plano Estadual de Saúde 2024–2027**, chamando atenção para a necessidade de redobrar os esforços de gestão, monitoramento e articulação da atenção primária, especialmente diante dos seguintes resultados:

- a) elevada **proporção de internações por condições sensíveis à atenção primária**;
- b) aumento da **incidência de sífilis congênita**;
- c) manutenção de patamar elevado de **mortalidade infantil**;
- d) persistência de **mortalidade prematura (30 a 69 anos)** por doenças crônicas não transmissíveis, notadamente doenças do aparelho circulatório, câncer, diabetes e doenças respiratórias crônicas.



Além desses achados, o Tribunal também promoveu, no exercício de 2024, fiscalizações específicas sobre temas relevantes para a efetividade e a governança do SUS no Espírito Santo. Tais avaliações subsidiaram a formulação de propostas de deliberação voltadas à qualificação da gestão em áreas como imunização, saúde mental, regulação do acesso ambulatorial, atenção cardiovascular e fornecimento de medicamentos por meio das farmácias cidadãs.

Essas constatações estão registradas nos Processos TC 458/2024-1, TC 2.152/2024-8, TC 2.153/2024-2, TC 2.568/2023-1, TC 7.119/2024-4 e TC 7.120/2024-7, os quais evidenciaram riscos operacionais que comprometem a efetividade das ações públicas de saúde e demandam atuação coordenada e tempestiva da Secretaria de Estado da Saúde (Sesa). Diante disso, **este voto propõe também a expedição de CIÊNCIA**, na forma de ALERTA institucional, recomendando à gestão estadual atenção às deliberações formuladas no âmbito das auditorias, bem como o fortalecimento dos mecanismos de governança, controle interno e avaliação contínua das políticas públicas de saúde.

### **7.2.3 Políticas públicas de segurança**

A segurança pública configura-se como um dos pilares fundamentais da atuação estatal, diretamente vinculada à garantia dos direitos fundamentais, à promoção da dignidade humana e à consolidação do Estado Democrático de Direito. Nos termos do artigo 144 da Constituição Federal de 1988, trata-se de dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, devendo ser exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio. Contudo, para além do aparato policial e repressivo, a segurança pública deve ser concebida como política pública complexa, multidimensional e intersetorial, inserida no contexto mais amplo da promoção da cidadania e do desenvolvimento humano.

**O enfrentamento da violência e da criminalidade impõe uma abordagem que transcenda a lógica exclusivamente repressiva, exigindo políticas públicas**



**integradas, preventivas e intersetoriais, em articulação com áreas como educação, saúde, assistência social, cultura e desenvolvimento econômico. Essa perspectiva dialoga diretamente com os princípios da governança pública e com a dimensão Social da Agenda ESG, sobretudo no que tange à promoção da segurança pessoal, da justiça social e da redução de desigualdades estruturais.**

Nesse sentido, a Constituição da República, o marco legal infraconstitucional e os referenciais do controle externo — a exemplo das diretrizes da **NBASP**, das auditorias do **TCU** e das deliberações do **TCEES** — apontam para a necessidade de **gestão estratégica, monitoramento de resultados, articulação federativa e valorização de políticas orientadas por evidências**. Ressalte-se, nesse contexto, o papel do **Sistema Único de Segurança Pública (Susp)**, instituído pela Lei nº 13.675/2018, como instrumento normativo voltado à integração e à cooperação entre os entes da federação, sob diretrizes de respeito aos direitos humanos, eficiência e cultura de paz.

Neste contexto, o foco nas presentes Contas será analisar a política de segurança pública do Estado do Espírito Santo no exercício de 2024, na execução orçamentária, nos principais indicadores de criminalidade e nas ações voltadas ao enfrentamento da violência contra as mulheres, à luz dos compromissos constitucionais, legais e programáticos assumidos pelo ente estadual.

### **7.2.3.1 Análise orçamentária da política de segurança pública**

No exercício de 2024, o Estado do Espírito Santo liquidou **R\$ 2.411.342.963,30** na função orçamentária **segurança pública**, valor que representa um crescimento nominal de **16,2%** em relação ao exercício anterior e posiciona a área como a **quinta maior despesa do Estado**, atrás de saúde, previdência social, educação e encargos especiais.

O montante equivale a **9,1% do total das despesas liquidadas**, conforme registrado



na Instrução Técnica Conclusiva (ITC) nº 3018/2025-2, e evidencia o **reconhecimento da segurança pública como prioridade fiscal**, em consonância com as demandas sociais por segurança e bem-estar coletivo — valores centrais no pilar **Social da Agenda ESG**, especialmente no que se refere à proteção de direitos e à redução da violência.

No que se refere ao **Grupo de Natureza de Despesa (GND)**, que é uma classificação da despesa que agrega os elementos de mesmas características quanto ao objeto do gasto, observou-se um aumento dos gastos, nos três grupos: pessoal e encargos sociais; outras despesas correntes; e investimentos<sup>31</sup>. Todavia, apesar do avanço orçamentário, os **investimentos em segurança pública ainda representaram menos da metade do volume executado em 2022**, apontando para uma **baixa capacidade de alocação de recursos em infraestrutura e inovação tecnológica**, áreas fundamentais para a modernização das forças de segurança e a ampliação de sua efetividade.

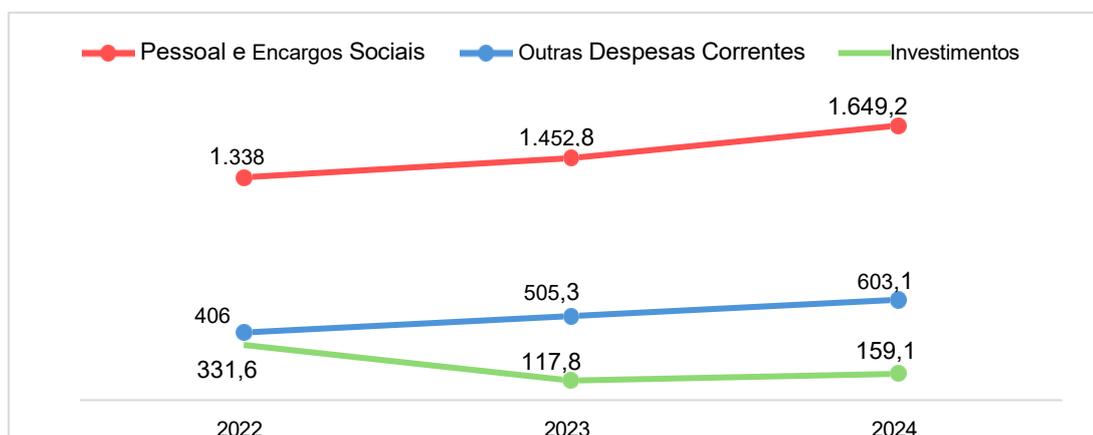


Gráfico 21 da ITC 3018/2025-2: Despesas liquidadas na função orçamentária segurança pública por Grupo de Natureza de Despesa (GND) de 2022 a 2024.

Fonte: Elaboração NOPP, a partir de dados do Sigefes.

Nota: Valores em milhões de reais

Quanto à distribuição institucional dos recursos, cerca de **49,4% da despesa**

<sup>31</sup> São exemplos de investimentos os gastos voltados para o planejamento e execução de obras, aquisição de softwares, instalações, equipamentos e materiais permanentes etc. Esses dispêndios são essenciais para o aprimoramento da infraestrutura, a melhoria dos armamentos e o fortalecimento da investigação de crimes, especialmente por meio de gastos em TI.



**liquidada concentrou-se na Polícia Militar**, enquanto **23,2% foram direcionadas à Polícia Civil**, reafirmando o protagonismo das forças policiais estaduais na implementação da política de segurança. O Departamento Estadual de Trânsito (Detran), o Corpo de Bombeiros Militar e a própria Secretaria da Segurança Pública e Defesa Social (Sesp), com seus respectivos fundos, também figuram entre os principais gestores orçamentários da função.

Resumo	Unidades Gestoras	Despesas Liquidadas (R\$)	Participação (%)
<b>PMES</b>	Polícia Militar do Estado do ES	1.187.006.725,05	49,23%
	Diretoria de Saúde da PMES	4.393.882,72	0,18%
	<b>Total</b>	<b>1.191.400.607,77</b>	<b>49,41%</b>
<b>PCES e Fundo (Funespol)</b>	Polícia Civil do Estado do ES	559.018.843,47	23,18%
	Fundo de Reequipamento da PCES	1.504.739,83	0,06%
	<b>Total</b>	<b>560.523.583,30</b>	<b>23,24%</b>
<b>Detran-ES</b>	<b>Departamento Estadual de Trânsito</b>	<b>253.679.767,97</b>	<b>10,52%</b>
<b>CBMES e Fundos (Funrebom e Funpdec)</b>	Corpo de Bombeiros Militar do ES	184.275.000,77	7,64%
	Fundo de Reequipamento do BMES	28.500.665,59	1,18%
	Fundo de Proteção e Defesa Civil do Estado	25.617.381,05	1,06%
	<b>Total</b>	<b>238.393.047,41</b>	<b>9,88%</b>
<b>SESP e Fundo (FESP)</b>	Secretaria de Estado da Segurança Pública e Defesa Social	64.830.538,72	2,69%
	Fundo Estadual de Segurança Pública e Defesa Social	12.398.096,77	0,51%
	<b>Total</b>	<b>77.228.635,49</b>	<b>3,20%</b>
<b>Polícia Penal (PPES)</b>	<b>Polícia Penal do ES</b>	<b>43.871.883,87</b>	<b>1,82%</b>
<b>Polícia Científica (PCIES)</b>	<b>Polícia Científica do ES</b>	<b>30.092.223,66</b>	<b>1,25%</b>
<b>Outros (itens com menos de 1% de representatividade)</b>	-	<b>16.153.213,83</b>	<b>0,67%</b>

Fonte: Elaboração NOPP, a partir de dados do Sigefes.

Tabela 5 da ITC 3018/2025-2 - Despesa liquidada em segurança pública por Unidade Gestora - 2024.

Destaca-se, ainda, a criação de duas novas Unidades Gestoras (UGs) em 2024: a **Polícia Científica do Espírito Santo (PCIES)** e a **Polícia Penal (PPES)**. Ambas representam avanços institucionais no sentido da **especialização das funções de segurança**, conforme previsto na Emenda Constitucional nº 104/2019 e nas Leis Complementares estaduais nº 1.062/2023 e nº 1.059/2023. A consolidação dessas novas estruturas no orçamento público constitui oportunidade relevante para



aprimorar a governança, a transparência e a responsabilização na execução das atividades policiais e periciais.

No que se refere à classificação programática, o Programa “Estado Presente em Defesa da Vida” concentrou **77,1% da despesa liquidada da função** em 2024, totalizando R\$ 1,86 bilhão, com crescimento de 12,9% frente ao ano anterior. Tal programa estrutura-se em **três eixos principais**: proteção policial, proteção social e **Mulher Viva+**, este último voltado ao enfrentamento da violência contra mulheres e meninas, cuja análise será desenvolvida na subseção específica. Complementam a execução orçamentária os programas “Força pela Vida”, “Enfrentamento a Riscos e Respostas a Desastres” e “Melhoria no Sistema de Justiça”, compondo um **ecossistema de ações voltadas à segurança e à justiça social**.

Programa Orçamentário	Despesa Liquidada 2024 (R\$)	Participação 2024	Var. Nominal 24/23
Estado Presente em Defesa da Vida	1.859.026.797,01	77,1%	+ 12,9%
Força pela Vida	252.028.029,39	10,5%	+ 15,9%
Enfrentamento a Riscos e Respostas a Desastres	241.713.389,03	10%	+ 21,5%
Melhoria no Sistema de Justiça	43.870.154,87	1,8%	-
Outros (itens com menos de 0,5% de representatividade)	14.704.593,00	0,6%	+ 9,7%
<b>Total</b>	<b>2.411.342.963,30</b>	<b>100%</b>	<b>+ 16,2%</b>

Fonte: Elaboração NOPP, a partir de consulta do Sigefes.

Tabela 6 da ITC 3018/2025-2 - Despesa liquidada em segurança pública por programa orçamentário em 2024.

A gestão do programa é apoiada pelo **Observatório da Segurança Cidadã (OSC)**, estrutura de produção e análise de dados estratégicos sobre criminalidade, violência e ações policiais, a qual será examinada na subseção de indicadores. O aprimoramento dessa instância se revela essencial para fortalecer a **tomada de decisão baseada em evidências**, premissa fundamental da boa governança pública e das políticas orientadas por resultados.

Sob a ótica federativa, registra-se que, em 2024, o Espírito Santo arrecadou **R\$ 50,6 milhões em transferências federais** voltadas à segurança pública, especialmente



por meio de convênios com o Governo Federal e do **Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP)**. Desse total, apenas **R\$ 18,3 milhões foram efetivamente liquidados**, representando **0,8% da despesa total da função** no Estado, com maior destinação à **modernização de unidades de segurança**.

Ainda que o Estado apresente a **segunda melhor taxa de execução do FNSP entre os entes da Federação no período 2016–2023 (45%)**, identificou-se, no Plano Estadual de Segurança Pública e Defesa Social (2023–2035), uma **fragilidade administrativa da Sesp na condução de processos de investimento**, apontada como um dos pontos fracos na matriz SWOT da política. Tal limitação pode comprometer o aproveitamento de recursos federais de capital e impactar negativamente a capacidade de execução de projetos estruturantes.

Conforme destacado em estudos recentes do **Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP)**, o financiamento da segurança pública no Brasil recai predominantemente sobre os **entes estaduais**, que responderam por **80% dos gastos nacionais na função em 2023**, sendo a participação da União limitada a 12% e a dos municípios a 8%. Essa realidade reforça a importância de **capacidade institucional local e gestão eficiente dos recursos**, aspectos que ganham centralidade nas análises de desempenho fiscal e social do Estado.

### 7.2.3.2 Indicadores de segurança pública

A mensuração da efetividade das políticas públicas de segurança exige o uso sistemático de **indicadores de desempenho**, que permitam avaliar não apenas a magnitude da violência e da criminalidade, mas também a qualidade das respostas estatais frente a tais desafios. Tais indicadores cumprem papel estratégico na gestão pública ao **subsidiar a tomada de decisão, orientar a alocação de recursos, sinalizar prioridades e promover a transparência**, elementos indispensáveis à boa governança.

Indicadores são medidas quantitativas ou qualitativas que permitem mensurar a



magnitude, a dinâmica e o impacto de problemas públicos. Eles desempenham um papel crucial não apenas na identificação desses problemas, mas também no monitoramento dos avanços alcançados após intervenções governamentais, evidenciando a eficiência, eficácia e efetividade das políticas implementadas.

O PPA 2024-2027 do Governo do Estado, além de estabelecer metas físicas e financeiras, incorporou alguns indicadores de segurança pública. No entanto, os principais programas da área – em especial o “**Estado Presente em Defesa da Vida**” – apresentam, no entanto, **quantidade reduzida de indicadores de resultado**, o que dificulta o pleno entendimento de sua estrutura lógica e a avaliação de seus impactos. Conforme registrado na Instrução Técnica Conclusiva 3018/2025-2, o programa conta com apenas dois indicadores de resultado expressamente definidos: **taxa de homicídios dolosos por 100 mil habitantes e taxa de crimes contra o patrimônio**. A seguir, apresentam-se os resultados mais relevantes desses e de outros indicadores, com base em dados da Secretaria de Estado da Segurança Pública e Defesa Social (Sesp), do **Observatório da Segurança Cidadã**, do **Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP)** e do **Mapa da Segurança Pública 2024**, elaborado pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), com base no ano de referência 2023.

#### **a) Indicadores de crimes contra a vida**

Os chamados **Crimes Violentos Letais Intencionais (CVLI)** — que reúnem homicídios dolosos, latrocínios e lesões corporais seguidas de morte — representam a expressão mais grave da criminalidade, por atentarem contra o direito fundamental à vida. Em 2024, o Espírito Santo registrou **902 vítimas de CVLI**, das quais **852 (94,5%) foram vítimas de homicídio doloso**, configurando uma **redução de 12,3% em relação a 2023**, quando foram registradas 1.029 ocorrências.

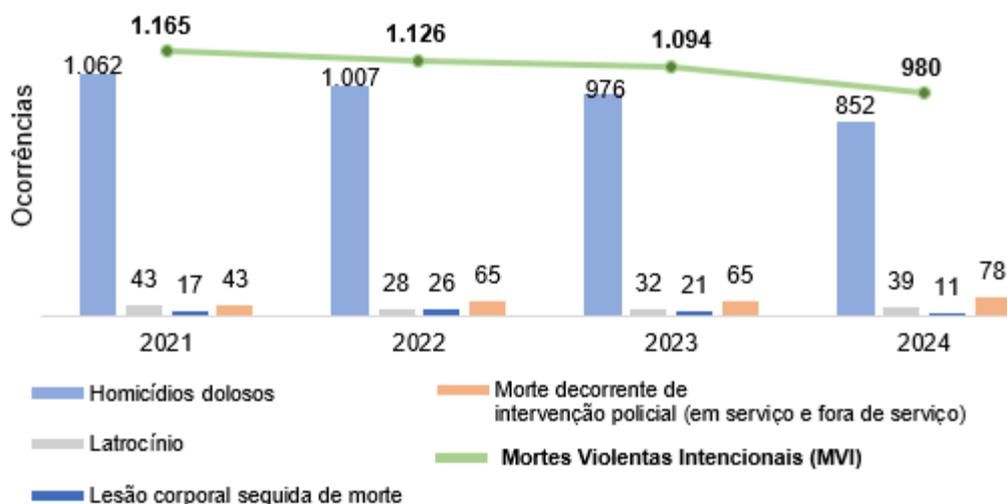


Gráfico 22 da ITC 3018/2025-2: Indicadores de violência de crimes contra a vida no estado de 2021 a 2024.  
Fonte: Dados do Anuário Estadual de Segurança Pública, dos Anuários Brasileiros de Segurança Pública do FBSP e do Observatório de Ocorrências Letais<sup>32</sup>.

Essa trajetória de queda é consistente com a tendência observada desde 2009, quando o Estado ocupava a segunda posição nacional em homicídios, com taxa de 58 mortes por 100 mil habitantes. Segundo o Mapa da Segurança Pública, em 2023 essa taxa havia sido reduzida para **24,5**, colocando o Espírito Santo na **10ª posição entre os estados com as piores taxas**. Com a redução observada em 2024, projeta-se **aproximação da média nacional**, que foi de **18,5 homicídios por 100 mil habitantes** no ano anterior.

Outro indicador relevante é a **taxa de Mortes Violentas Intencionais (MVI)**, que agrega os CVLI às mortes decorrentes de intervenções policiais. Em 2023, o Espírito Santo apresentou taxa de **28,5 por 100 mil habitantes**, superior à média nacional (22,8) e ocupando a **13ª posição no ranking nacional**. Ainda que a queda de homicídios em 2024 sugira possível melhora na posição relativa do Estado, os números indicam **persistência de desafios estruturais** no enfrentamento da letalidade violenta.

Merece atenção especial o registro de **quatro casos de suicídio entre profissionais de segurança pública** em 2024, conforme dados da Gerência do Observatório da

<sup>32</sup> Disponível em: <<https://ijsn.es.gov.br/paineis-interativos/ocorrencias-letais>>. Acesso em: 10 mar. 2025.



Segurança Pública (Geosp/Sesp). Ainda que nenhuma morte operacional tenha sido registrada nesse período, os casos de suicídio evidenciam a **necessidade urgente de fortalecimento das políticas de saúde mental e acolhimento aos servidores**, temática diretamente relacionada à governança organizacional e à responsabilidade institucional.

### b) Indicadores de crimes contra o patrimônio

Os crimes contra o patrimônio permanecem como os mais frequentes no Estado, totalizando **77.444 registros em 2024**, número que representa uma redução de **2,9%** em comparação a 2023. Entre os registros, o destaque é o **crescimento dos casos de estelionato e fraudes**, que somaram **46.147 ocorrências**, distanciando-se das demais tipologias, como roubos e furtos (27.433), que vêm em trajetória descendente desde 2022 (redução acumulada de 28,4%).



Gráfico 23 da ITC 3018/2025-2: Quantidade anual de crimes contra o patrimônio de 2020 a 2024 e taxa por 100 mil habitantes<sup>33</sup>.

Fonte: Elaboração NOPP, a partir de dados divulgados do Observatório de Segurança e informações demográficas do IBGE.

**Os aparelhos celulares (22.026 casos) e veículos automotores (9.823 casos)** figuraram como os bens mais visados pelos infratores, embora ambos também

<sup>33</sup> Considerou-se no cálculo da taxa todos os CCP e não apenas roubos e furtos.



tenham apresentado redução frente ao exercício anterior (respectivamente, -13,9% e -11,4%).

Conforme o Anuário do FBSP, a **taxa de roubo e furto de celulares no Espírito Santo era, em 2023, de 593,6 por 100 mil habitantes, a 8ª pior do país**, muito acima da média nacional (461,5). Apesar das melhorias observadas em 2024, o dado evidencia que a **incidência de crimes patrimoniais ainda impõe risco à sensação de segurança da população**, sobretudo em áreas urbanas mais vulneráveis.

No que se refere aos objetos roubados e furtados, os aparelhos celulares (22.026 casos, com redução de 13,9% em comparação a 2023) e os veículos (9.823 ocorrências, queda de 11,4% frente ao ano anterior) foram os itens mais visados em 2024. Segundo dados do Anuário do FBSP, com a taxa de 593,6 por 100 mil habitantes, o estado possuía em 2023 a 8ª pior posição de taxa de roubo e furtos de celulares entre os estados brasileiros, bem acima da média nacional (461,5).

### **c) Indicadores de violência contra as mulheres**

Segundo definição da ONU, a violência contra as mulheres é “qualquer ato de violência de gênero que resulte ou possa resultar em danos ou sofrimentos físicos, sexuais ou mentais para as mulheres, inclusive ameaças de tais atos, coação ou privação arbitrária de liberdade, seja em vida pública ou privada<sup>34</sup>.

De acordo com o 18º ABSP, O número de **feminicídios** subiu para **38 casos**, frente aos 35 registrados em 2023, o que pode deteriorar a já preocupante posição do Estado nesse indicador: **8ª maior taxa do país em 2023 (1,8 por 100 mil mulheres)**, acima da média nacional (1,4). A **taxa de homicídios de mulheres**, por sua vez, que havia

---

<sup>34</sup> Disponível em: <<https://www.paho.org/pt/topics/violence-against-women#:~:text=Preven%C3%A7%C3%A3o%20e%20resposta,adotar%20normas%20culturais%20mais%20pac%C3%ADficas>>. Acesso em 12 fev. 2025.



caído significativamente desde 2009, voltou a crescer em 2024, passando de 88 para **93 vítimas**.<sup>35</sup>

Esses dados reforçam a importância da **estruturação de políticas públicas voltadas ao enfrentamento da violência de gênero**, que serão aprofundadas no próximo tópico. Ressalte-se, ainda, que os indicadores de violência contra mulheres integram diretamente o **pilar Social da Agenda ESG**, além de constituírem parâmetro prioritário no acompanhamento do cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), notadamente o ODS 5 (igualdade de gênero). Diante disso, o infográfico a seguir sintetiza outros indicadores de violência contra as mulheres no estado em 2024, oferecendo uma visão mais abrangente desse grave problema social.



Figura 4 da ITC 3018/2025-2: Infográfico dos principais indicadores de violência contra mulheres no estado em 2024. Fonte: Elaboração própria com base no Anuário Brasileiro de Segurança Pública e no Observatório Mulher ES.

Observa-se que a tendência de alta se verificou em praticamente todos os indicadores. Além disso, nota-se uma grande concentração de casos de crimes sexuais na faixa etária até 12 anos, cenário que pode ser ainda mais grave devido à subnotificação de crimes contra meninas nessa idade.

### 7.2.3.3 Política de enfrentamento à violência contra as mulheres

<sup>35</sup> Conforme metodologia adotada pela Sesp e também pelo FBSP, esse indicador inclui os feminicídios.



A violência contra as mulheres constitui uma das mais graves expressões da desigualdade de gênero e da violação dos direitos humanos. Trata-se de fenômeno estrutural, de múltiplas causas e manifestações, que compromete a dignidade, a liberdade e a integridade física, sexual e psicológica de milhares de mulheres e meninas. Essa realidade impõe ao Estado o dever de adotar políticas públicas efetivas de prevenção, proteção e responsabilização, em consonância com os compromissos assumidos no plano internacional e com os fundamentos constitucionais da dignidade da pessoa humana, da igualdade e da não discriminação.

No plano global, o enfrentamento à violência de gênero é parte essencial da **Agenda 2030 da ONU**, especialmente no âmbito do **Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) nº 5 – Igualdade de Gênero**. No contexto da administração pública, integra o **pilar Social da Agenda ESG**, traduzindo o compromisso do Estado com a promoção dos direitos fundamentais, da equidade e da justiça social.

Ao longo dos últimos anos, o Brasil consolidou importante arcabouço normativo sobre o tema, a exemplo da **Convenção de Belém do Pará**, da **Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340/2006)** e da **Lei do Feminicídio (Lei nº 13.104/2015)**. No Espírito Santo, destaca-se a criação da **Secretaria Estadual das Mulheres (Sesm)**, por meio da Lei Complementar nº 1.038/2023, com o propósito de articular e implementar ações voltadas à defesa dos direitos das mulheres e à promoção da igualdade de gênero.

Considerando a gravidade dos resultados dos indicadores que evidenciam a violência contra as mulheres no estado, esta subseção analisará as políticas públicas existentes no Governo do Estado voltadas para o enfrentamento dessa grave questão social. A abaixo esquematiza as principais políticas públicas do Governo do Estado relacionadas a essa temática:



Figura 5 da ITC 3018/2025-2: Principais políticas públicas do Governo do Estado de enfrentamento à violência contra as mulheres.

Fonte: Elaboração própria com base nos dados recebidos durante a auditoria operacional (Proc. TC 3.548/2024).

Com o objetivo de avaliar a eficácia dessas políticas, o Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo realizou a **auditoria operacional registrada no Processo TC 3.548/2024-4**, com foco específico nas iniciativas de **prevenção e acolhimento à violência contra mulheres e meninas**, no período de 2022 a 2024. A fiscalização teve como jurisdicionado principal a Sesm, com participação da Secretaria da Segurança Pública e Defesa Social (Sesp), e utilizou uma abordagem baseada em quatro eixos: **governança, desempenho operacional, financiamento e metas e gestão de dados e informações**.

Os achados da auditoria revelaram **fragilidades relevantes na formulação, coordenação e implementação da política pública**, entre as quais se destacam:

- Ausência de diagnóstico regionalizado que fundamente as ações;
- Falta de clareza na definição de metas, indicadores e orçamentos;
- Inexistência de base de dados padronizada, unificada e acessível;
- Carência de campanhas educativas permanentes;
- Insuficiência na cobertura das diversas formas de violência de gênero;
- Deficiência na capacitação continuada dos profissionais envolvidos.



Quanto à **estrutura de atendimento**, o estado conta com seis Centros e quatro Núcleos Margaridas distribuídos pelas dez microrregiões, uma casa abrigo estadual, 13 Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher (DEAM), três Núcleos Especializados (NEAM), além de equipamentos municipais e dos CREAS, estes últimos não exclusivos. No entanto, a **capilaridade da rede ainda se mostra limitada**, especialmente em relação às áreas com maior vulnerabilidade social.

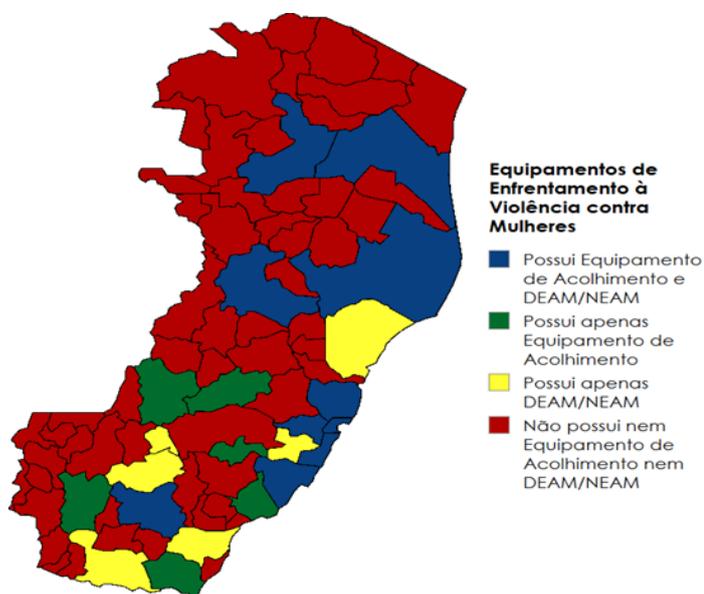


Figura 6 da ITC 3018/2025-2: Distribuição geográfica dos equipamentos exclusivos<sup>36</sup> de enfrentamento à violência contra as mulheres do estado do Espírito Santo.  
Fonte: Elaboração própria com base nos dados recebidos durante a auditoria operacional (Proc. TC 3.548/2024-4).

Do ponto de vista orçamentário, os dados indicam **execução relevante em 2024 nas ações cujas despesas puderam ser segregadas com clareza**, sendo os principais itens:

- Centros e Núcleos Margaridas: R\$ 4,89 milhões (28,1%);
- Promoção da igualdade e cuidado das mulheres: R\$ 4,43 milhões (25,8%);
- Remuneração: R\$ 4,05 milhões (23,6%);
- Casa Abrigo: R\$ 1,55 milhão (9%).

<sup>36</sup> Foram considerados equipamentos de acolhimento exclusivos os Centros/Núcleos Margarida; a Casa Abrigo Estadual; e os Centros de Referência de Atendimento às Mulheres municipais.



Todavia, **parte significativa das ações não está identificada de forma explícita nas marcações orçamentárias**, dificultando o acompanhamento da execução, a exemplo das DEAMs, da Patrulha Maria da Penha, do Projeto “Homem que é Homem”, entre outros.

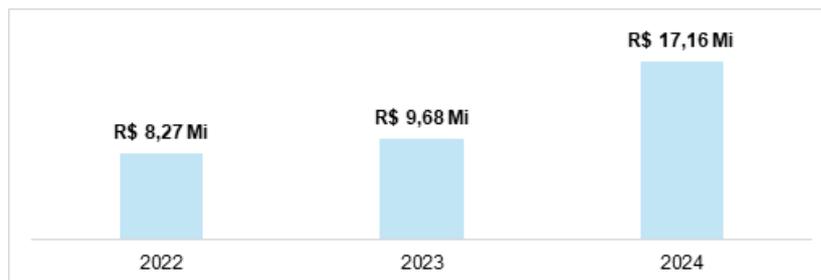


Gráfico 24 da ITC 3018/2025-2: Despesas liquidadas em políticas destinadas para as mulheres em que é possível segregá-las com clareza<sup>37</sup>, de 2022 a 2024.

Fonte: Elaboração NOPP, a partir de dados do Sigefes.

Diante dessas constatações, importa registrar que, no âmbito do **Processo TC 3548/2025-4**, foram apresentadas recomendações e ciências com o objetivo de contribuir para a **formulação, implementação e monitoramento das políticas, programas e ações de enfrentamento à violência contra as mulheres e meninas** no Estado do Espírito Santo. Tais encaminhamentos foram dirigidos aos órgãos competentes, em especial à **Secretaria Estadual das Mulheres (Sesm)**, e constam em decisão proferida por este Tribunal de Contas, cujos principais pontos se transcrevem a seguir, a fim de que seja dada **CIÊNCIA** ao Chefe do Poder Executivo Estadual, e aos responsáveis pela Secretaria da Segurança Pública e Defesa Social (SESP) e da Secretaria Estadual das Mulheres (SESM), da avaliação realizada pelo TCEES acerca da política de enfrentamento à violência contra mulheres e meninas, como forma de **ALERTA**, chamando atenção para a existência de **risco relevante ao cumprimento dos objetivos dessa política estadual**, conforme evidenciado na auditoria operacional registrada no Proc. TC 3.548/2024-4.

<sup>37</sup> As despesas destinadas às políticas para mulheres podem ser identificadas por meio de UGs, programas, ações ou PO's. Um dos achados da Auditoria (Proc. TC 3.548/2024-4) foi justamente que nem todas as despesas estavam claramente segregadas no orçamento estadual.



A superação desse risco demanda atenção por parte da gestão estadual, inclusive mediante **análise das recomendações constantes da auditoria** e eventual **adoção de outras medidas que entender cabíveis**.

#### **7.2.3.4 Considerações finais**

A política pública de segurança do Estado do Espírito Santo vem sendo executada, majoritariamente, por meio do programa “**Estado Presente em Defesa da Vida**”, que articula ações de repressão qualificada, prevenção social e enfrentamento à violência de gênero. A análise da execução orçamentária, dos principais indicadores de criminalidade e das fiscalizações empreendidas por este Tribunal de Contas permite constatar avanços importantes na área, notadamente a **redução dos Crimes Violentos Letais Intencionais (CVLI)** e o fortalecimento institucional das forças de segurança, com destaque para a criação da Polícia Científica e da Polícia Penal.

Em termos orçamentários, a segurança pública ocupou a **quinta posição entre as maiores despesas do Estado em 2024**, com **R\$ 2,4 bilhões liquidados**, representando 9,1% da despesa total. Houve expansão significativa dos gastos com pessoal, custeio e investimentos, embora estes últimos ainda permaneçam abaixo dos níveis de 2022. Além disso, a capacidade de execução dos recursos oriundos do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), embora acima da média nacional, ainda pode ser aprimorada, especialmente diante da baixa liquidação de recursos federais em 2024 (apenas 0,8% do total da função).

Do ponto de vista dos **indicadores de desempenho**, observam-se avanços na redução da letalidade violenta, embora o Estado ainda se situe acima da média nacional em termos de homicídios e Mortes Violentas Intencionais (MVI). Também persiste alta incidência de crimes patrimoniais, com destaque para fraudes, furtos e roubos de celulares e veículos. O monitoramento contínuo desses dados é essencial para orientar a ação pública com base em evidências, especialmente com o apoio do Observatório da Segurança Cidadã.



No entanto, o maior desafio permanece no campo do **enfrentamento à violência contra mulheres e meninas**. Em 2024, o número de feminicídios aumentou, assim como os registros de crimes sexuais, com alarmante concentração na faixa etária de até 12 anos. A auditoria operacional realizada por este Tribunal (Proc. TC 3.548/2024-4) revelou **fragilidades sistêmicas na governança da política pública de enfrentamento à violência de gênero**, tais como ausência de diagnóstico regionalizado, falhas de articulação institucional, baixa transparência orçamentária e inexistência de base de dados unificada.

Nesse contexto, torna-se essencial que a política de segurança pública no Espírito Santo seja **requalificada a partir de instrumentos modernos de governança organizacional e multinível**, capazes de promover avaliações sistemáticas, planejamentos orientados a resultados e integração entre esferas e órgãos da administração pública.

#### **7.2.4 Políticas públicas de assistência social**

A assistência social, junto à saúde e à previdência, integra o tripé da seguridade social previsto no art. 194 da Constituição Federal de 1988. Trata-se de um direito de todo cidadão que dela necessitar, independentemente de contribuição prévia, e um dever do Estado, com vistas à garantia dos mínimos sociais. Conforme o art. 203 da Constituição, seus objetivos incluem a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; o amparo a crianças e adolescentes em situação de risco; a promoção da inclusão ao mercado de trabalho; e a superação da pobreza por meio da redução de vulnerabilidades sociais e econômicas.

A estruturação da política de assistência social no Brasil foi consolidada por meio da **Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS)**, regulamentando os preceitos constitucionais e instituindo o **Sistema Único de Assistência Social (Suas)**, modelo descentralizado e participativo que articula União, estados e municípios. O art. 204 da CF/1988 estabelece a descentralização político-administrativa como diretriz,



atribuindo à União a definição das normas gerais e aos entes subnacionais a execução e coordenação dos programas.

No Espírito Santo, a política estadual de assistência social é coordenada pela **Secretaria de Trabalho, Assistência e Desenvolvimento Social (Setades)**, responsável pelo planejamento, gestão e operacionalização das ações da área, incluindo a administração dos recursos vinculados ao Fundo Estadual de Assistência Social (FEAS) e ao Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza (FUNCOP).

A seguir, serão analisados os **dados orçamentários** da política estadual de assistência social no exercício de 2024, o conteúdo do **Plano Estadual de Assistência Social (PEAS 2024–2027)** e os principais **indicadores sociais relacionados ao tema**.

#### **7.2.4.1 Análise orçamentária da política de assistência social**

Em 2024, o Estado do Espírito Santo liquidou o montante de **R\$ 184,2 milhões** em despesas vinculadas à função orçamentária Assistência Social, o que representa uma queda nominal de **9,4%** em relação ao exercício anterior. Apesar de permanecer entre as dezesseis principais funções no orçamento estadual, a participação relativa dessa política no total da despesa liquidada caiu de **0,86%** em 2023 para **0,70%** em 2024, atingindo seu menor patamar desde 2020.

Essa retração orçamentária é explicada, sobretudo, pela **redução expressiva dos recursos aplicados nas ações de transferência de renda**. Houve um declínio nominal de **49,2%** nessa categoria de despesa, com destaque para a queda nos programas **Cartão Reconstrução** (de R\$ 40,2 milhões para R\$ 23,4 milhões) e **Bolsa Capixaba** (de R\$ 21,3 milhões para R\$ 4 milhões), os quais representam os principais instrumentos estaduais voltados à mitigação de situações de pobreza e emergência. A Figura 34 ilustra essa tendência:



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

Gabinete Conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo

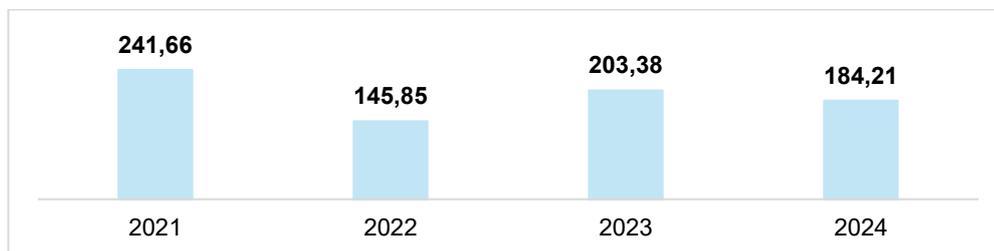


Gráfico 25 da ITC 3018/2025-2: Série histórica da despesa liquidada (em valores correntes) na função orçamentária assistência social no Estado do Espírito Santo.

Fonte: Elaboração NOPP, a partir de dados abertos do Painel de Controle TCEES.

Nota: Valores em milhões de reais

Adicionalmente, identificaram-se **ações voltadas à primeira infância**, ainda de forma incipiente, por meio de planos orçamentários específicos: **Brinquedopraça** (R\$ 597,7 mil), **Criança Feliz** (R\$ 260,8 mil) e **Promoção do Desenvolvimento da Primeira Infância** (R\$ 52,7 mil).

Outro aspecto crítico diz respeito à **baixa participação dos recursos federais** no financiamento da política assistencial estadual. As transferências oriundas do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) e de convênios representaram apenas **1,1% das despesas liquidadas** (cerca de R\$ 2 milhões), o que evidencia uma **dependência estrutural do Tesouro estadual** e reforça a necessidade de planejamento mais estratégico e colaborativo com os municípios.

Sob a ótica programática, o orçamento da Assistência Social em 2024 concentrou-se majoritariamente nos programas **Fortalecimento do SUAS** e **Incluir**, além das ações administrativas da Setades. A ação de **Proteção Social** respondeu sozinha por **51,9%** das despesas liquidadas. No total, R\$ 86,7 milhões foram transferidos aos municípios capixabas, dos quais **R\$ 62,9 milhões destinados à Proteção Social Especial (PSE)** e **R\$ 23,9 milhões à Proteção Social Básica (PSB)**. Além disso, foram aplicados **R\$ 10,1 milhões** na ampliação da rede de equipamentos e **R\$ 6,2 milhões** em benefícios eventuais.

#### 7.2.4.2 Plano Estadual de Assistência Social (PEAS) 2024-2027



O **Plano Estadual de Assistência Social (PEAS) 2024–2027**, publicado pela Setades em 2024, configura-se como instrumento estratégico para a consolidação da política pública de assistência social no Espírito Santo, estabelecendo as **diretrizes, objetivos, metas e estratégias** que nortearão a atuação estadual ao longo do quadriênio.

Um dos principais avanços incorporados ao novo ciclo foi a atualização do **diagnóstico socioterritorial**, elaborado com base na vigilância socioassistencial e em bancos de dados como o Censo Suas, o CadSuas e os Relatórios Mensais de Atendimento (RMA). Tal diagnóstico oferece uma leitura ampliada das **condições sociais, econômicas e territoriais** dos municípios capixabas, subsidiando o planejamento das ações de proteção básica e especial.

Segundo o documento, a maioria dos municípios do estado (42) é classificada como **Porte Pequeno I**, conforme a Portaria nº 843/2010, possuindo menos de 20 mil habitantes. Outros 25 municípios são classificados como **Porte Pequeno II**, dois como **Porte Médio** e apenas nove como **Grande Porte**.

No âmbito da **Proteção Social Básica (PSB)**, todos os 78 municípios capixabas ofertam o **Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF)** e o **Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV)**. Em relação à **Proteção Social Especial (PSE)**, no entanto, a cobertura estadual ainda é parcial, especialmente nos serviços de média e alta complexidade, conforme tabela a seguir:

Bloco	Serviços	Quantidade de Municípios	
PSE	PAEFI <sup>10</sup>	75 <sup>11</sup>	
	PVMC Pessoa com Deficiência (PCD)	39	
	Grupos Medida socioeducativa (MSE)	36	
	Serviço Especializado em Abordagem Social	17	
	Centro Pop	7	
	Serviços de Média Complexidade Idosos	6	
	Centro Dia PCD	1	
	Alta Complexidade PAC I	Serviços Crianças e Adolescentes	63
		Idoso	32
		Família Acolhedora	11
	Pop Rua	8	



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

Gabinete Conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo

Alta Complexidade PAC II	Residência Inclusiva	7
-----------------------------	----------------------	---

Fonte: Diagnóstico socioterritorial do PEAS 2024-2027

Tabela 7 da ITC 3018/2025-2 - Cobertura da Proteção Social Especial no estado

Nota 1: PAEFI são os Serviços de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos.

Nota 2: Os municípios de Água Doce do Norte, Alto Rio Novo e Apiacá não possuem CREAS.

O PEAS também prevê a ampliação e qualificação da oferta de serviços, o fortalecimento da gestão descentralizada e a promoção de maior equidade territorial. Entretanto, conforme análise técnica realizada no **Apêndice 81/2025-1 (peça 82)**, observou-se que **aproximadamente metade das 39 metas previstas no plano não apresentam os atributos SMART** – isto é, não são suficientemente **específicas, mensuráveis, atingíveis, relevantes e temporais**, segundo metodologia amplamente difundida pelo TCU.

Tal constatação representa um risco relevante à **efetividade, à avaliação de desempenho e ao monitoramento sistemático da política pública**, comprometendo o alinhamento do plano aos referenciais contemporâneos de boa governança pública.

### 7.2.4.3 Indicadores da política de assistência social

A análise dos indicadores da política de assistência social compreende duas dimensões complementares: de um lado, o diagnóstico das condições socioeconômicas da população capixaba – especialmente em relação a trabalho, renda, pobreza e insegurança alimentar –; de outro, o monitoramento da atuação governamental na área assistencial, independentemente do nível de competência formal.

Esses indicadores não se restringem a mensurar os resultados diretos da política estadual, mas fornecem insumos essenciais para a formulação, execução e avaliação das ações de proteção social, além de evidenciar os contextos que justificam a intervenção pública.

- **Indicadores de trabalho e renda**



Segundo a PNAD Contínua (IBGE), o mercado de trabalho capixaba apresentou melhora em 2024. No 4º trimestre, a taxa de desocupação caiu 1,3 ponto percentual, e a taxa composta de subutilização da força de trabalho recuou 3,8 pontos, resultados superiores às médias nacional e da Região Sudeste. O rendimento médio mensal habitual dos trabalhadores foi estimado em R\$ 3.298,00, com crescimento real de 7,6% frente a 2023, embora ainda ligeiramente abaixo da média nacional. O rendimento domiciliar per capita alcançou R\$ 2.111,00, posicionando o Espírito Santo na 10ª colocação entre os estados brasileiros.

- **Indicadores de pobreza e insegurança alimentar**

Com base na PNAD Contínua de 2023, o Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN) estimou a taxa de pobreza no Espírito Santo em 22,8% (cerca de 955 mil pessoas com renda inferior a R\$ 664,02), abaixo da média nacional (27,5%). A extrema pobreza atingiu 2,7% da população (111 mil pessoas), frente ao índice nacional de 4,4%. Em relação à segurança alimentar, verificou-se avanço expressivo: 79,2% dos domicílios foram considerados em situação de segurança alimentar em 2024, contra 69,3% no ciclo anterior, superando a média nacional (72,4%) e colocando o estado na 5ª melhor posição do país.

O Cadastro Único (CadÚnico) registrou 1.797.037 pessoas cadastradas no estado em dezembro de 2024, com redução de 1,5% em relação ao ano anterior, mas crescimento acumulado de 20,6% desde 2022, sobretudo na faixa etária acima de 60 anos (+36,3%). Dentre os inscritos, 1.199.486 (66,7%) possuíam renda familiar per capita inferior a meio salário-mínimo. O **Gráfico 35** da ITC 3018/2025-2 ilustra a evolução do total de cadastrados por faixa etária no período de 2022 a 2024.

- **Indicadores da atuação da assistência social.**

Em relação aos resultados diretamente vinculados à política assistencial, destacam-se os seguintes dados de 2024:



- **25,6%** dos municípios haviam instituído Comitês Municipais da Primeira Infância;
- Apenas **10,3%** haviam concluído seus Planos Municipais da Primeira Infância, frente à meta estadual de 61,5%;
- A **Taxa de Atualização Cadastral (TAC)** das famílias de baixa renda no CadÚnico foi de **84,9%**, demonstrando bom desempenho na manutenção das informações;
- O número de crianças e adolescentes em situação de trabalho infantil atendidos no PAEFI aumentou de **182 (2023) para 201 (2024)**;
- O número de registros oficiais de trabalho infantil no estado cresceu **31,6%**, totalizando **179 casos** em dezembro de 2024.

Esse último dado, além de contrariar a meta do PEAS 2024–2027 (redução de até 50% no período), contribuiu para a pior avaliação do Espírito Santo no eixo “Sustentabilidade Social” do **Ranking de Competitividade dos Estados – CLP/2024**, no qual o estado ocupou a **25ª posição no indicador Trabalho Infantil**, apesar da sétima colocação geral nesse eixo.

Por fim, cabe destacar que, conforme apontado na ITC, parte dos dados relativos aos serviços assistenciais não havia sido publicada no Censo Suas e no Relatório Mensal de Atendimento (RMA) até o encerramento do exercício, o que compromete a completude do monitoramento e limita a avaliação de metas pactuadas entre Estado e municípios.

#### **7.2.4.4 Considerações finais**

A política pública de assistência social no Espírito Santo, conforme demonstrado nas seções precedentes, apresenta avanços relevantes em termos de cobertura territorial e institucionalização de instrumentos de planejamento, como o Plano Estadual de Assistência Social (PEAS) 2024–2027. Contudo, revela importantes fragilidades na



governança multinível, na vinculação entre orçamento e resultados e na indução estratégica por parte do ente estadual.

A atuação da Setades permanece ancorada em um modelo de cofinanciamento linear e pouco responsivo às vulnerabilidades específicas dos territórios. A pactuação interfederativa carece de regionalização efetiva, e as metas do PEAS, em sua maioria, não apresentam os atributos mínimos de especificidade, mensurabilidade e temporalidade.

Indicadores como o aumento do trabalho infantil e a baixa execução de programas voltados à primeira infância refletem os limites da estratégia vigente. Ainda que o Espírito Santo apresente indicadores sociais mais favoráveis que a média nacional, o desempenho da política assistencial revela assimetrias regionais e lacunas estruturais que exigem o fortalecimento da governança pública, com ênfase na articulação federativa, planejamento por vulnerabilidade e qualificação da execução descentralizada.

Diante desse panorama, e nos termos do art. 2º, inciso II, alínea *b*, da Resolução TC nº 361/2022, entendo por **DAR CIÊNCIA**, com fundamento de **ALERTA**, ao Chefe do Poder Executivo estadual e aos responsáveis pela Secretaria de Trabalho, Assistência e Desenvolvimento Social (SETADES), quanto à avaliação realizada pelo TCEES sobre o **Plano Estadual de Assistência Social (PEAS) 2024–2027**, chamando atenção para o risco relevante ao cumprimento dos objetivos da política estadual de assistência social, caso não sejam adotadas providências para qualificar as metas do plano com base nos atributos de especificidade, mensurabilidade e temporalidade, em alinhamento às boas práticas de gestão e aos princípios da governança multinível da assistência social.

### **7.3 Governança (G)**

#### **7.3.1 Governança Organizacional**



### 7.3.1.1 Controle Interno na Administração Pública

O artigo 74 da Constituição Federal estabelece que todos os Poderes mantenham, de forma integrada, sistemas de controle interno para avaliar metas do plano plurianual, comprovar legalidade, controlar operações de crédito e apoiar o controle externo. No plano infraconstitucional, destacam-se:

- ISSAI 100-400, da INTOSAI, que fixam princípios fundamentais de auditoria financeira, operacional e de conformidade, inclusive a avaliação da suficiência dos controles internos<sup>38</sup>.
- O Acórdão TCU 1.171/2017, que diferencia funções de controle interno, auditoria interna e gestão, recomendando adoção de modelos como COSO e “Três Linhas”<sup>39</sup>.
- O modelo COSO ERM (2017), referência internacional para integrar gestão de riscos, estratégia e desempenho<sup>40</sup>.
- O “Three Lines Model”, atualizado pelo IIA em 2020, que delimita responsabilidades entre gestão (1ª linha), funções de risco/controle (2ª linha) e auditoria interna independente (3ª linha)<sup>41</sup>.

No âmbito estadual, a Lei Estadual 9.938/2012 institui o Sistema de Controle Interno para todos os Poderes; a LC 856/2017 atribui à Secont a condição de órgão central, com funções de auditoria interna governamental, ouvidoria, controladoria e correição; e a Resolução CONSECT 2/2024 detalha diretrizes para atividades de controle nos macroprocessos da Administração Direta, autárquica e fundacional.

Embora a normatização do controle interno no Brasil tenha avançado, a **produção científica sobre o tema historicamente foi escassa e dispersa**. Um levantamento realizado por Beuren e Zonatto (2014)<sup>42</sup> analisou a produção acadêmica sobre controle interno no setor público em periódicos nacionais e internacionais,

---

<sup>38</sup> Disponível em <https://vali.qconcursos.com/odin/topics/a39d7d23-e5b8-4fc0-a30b-2b77525db62a.pdf>. Acesso em: 04 de julho de 2025.

<sup>39</sup> Disponível em <https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:tribunal.contas.uniao:camara.2:acordao:relacao:2017-02-07:1171>. Acesso em 04 de julho de 2025.

<sup>40</sup> Disponível em <https://iiabrasil.org.br/cursos/COSO-ERM>. Acesso em 02 de julho de 2025.

<sup>41</sup> Disponível em <https://charterediia.org/content-hub/articles/explained-the-new-three-lines-model/>. Acesso em 02 de julho de 2025.

<sup>42</sup> BEUREN, I. M.; ZONATTO, V. C. da S. Perfil da produção científica sobre controle interno no setor público em periódicos nacionais e internacionais. *Revista de Contabilidade e Organizações*, v. 8, n. 22, p. 4-18, 2014.



identificando que, até 2011, os estudos eram pouco consolidados e fragmentados. O único periódico nacional com publicações recorrentes sobre o tema foi a Revista de Administração Pública (RAP), da Fundação Getúlio Vargas, o que evidencia a falta de aprofundamento acadêmico sobre controle interno no Brasil.

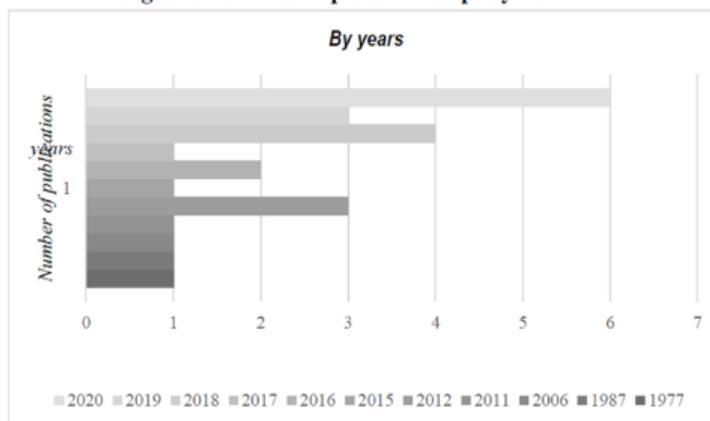
**Periódicos internacionais e nacionais com publicações sobre o tema  
no período de 1983 a 2011**

Classificação dos Periódicos	Ano de Publicação/Número de Artigos																			Total					
	1983	1986	1987	1989	1991	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006		2007	2008	2009	2010	2011
Periódicos internacionais	2	2	2	2	1	1	1	1	3	6	6	4	2	4	4	8	3	7	12	10	6	10	16	19	131
Periódicos nacionais	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1
<b>Total</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>3</b>	<b>6</b>	<b>6</b>	<b>4</b>	<b>2</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>8</b>	<b>3</b>	<b>7</b>	<b>12</b>	<b>10</b>	<b>6</b>	<b>10</b>	<b>16</b>	<b>20</b>	<b>133</b>

Fonte: <https://doi.org/10.1590/0034-76121527>

Mais recentemente, pesquisas como a de Cachay et al. (2022)<sup>43</sup> indicam uma evolução gradativa no interesse acadêmico sobre controle interno e governança pública. O estudo utilizou uma abordagem bibliométrica para analisar as publicações internacionais sobre o tema, identificando 24 pesquisas específicas sobre controle interno e sua aplicação na gestão pública. Esse levantamento demonstrou que, até 2020, a produção sobre o tema ainda era muito reduzida, o que reforça a necessidade de expansão e aprofundamento dos estudos na área.

**Figure 1: Growth of publications per year**



<sup>43</sup> CACHAY, L. M. T.; COUTO, G.; PIMENTEL, P.; CASTANHO, R. A. Internal Control and Its Application in Public Management: a Literature Review. *WSEAS Transactions on Business and Economics*, v. 19, p. 326-334, 2022.



Fonte: DOI: 10.37394/23207.2022.19.29

Em resumo, os dados do estudo revelam que:

- A primeira publicação sobre controle interno no setor público ocorreu em 1977;
- Houve um intervalo de 10 anos até a segunda publicação, em 1987;
- O terceiro estudo sobre o tema só surgiu em 2006, após um hiato de 19 anos;
- Somente a partir de 2015 houve uma produção acadêmica mais regular, mas ainda aquém do necessário.

Esse cenário evidencia que, enquanto a **regulamentação brasileira avançava** com a publicação da **Resolução 227/2011 do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo**, posteriormente alterada pela **Resolução 257/2013**, a produção científica **permanecia limitada**, dificultando a construção de um **arcabouço teórico robusto** para embasar a modernização dos sistemas de controle interno.

Paralelamente à evolução acadêmica, a **Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI)** desenvolveu um conjunto de normas internacionais para auditoria governamental conhecidas como *International Standards of Supreme Audit Institutions* (ISSAI). Essas normas estabelecem diretrizes técnicas para fortalecer os sistemas de controle interno, garantindo sua independência e eficácia. Dentre as principais normas aplicáveis ao presente caso, destacam-se:

<b>Norma</b>	<b>Princípios Aplicáveis</b>
ISSAI 100 – Princípios Fundamentais de Auditoria do Setor Público	Define que os controles internos devem ser autônomos, independentes e estruturados, assegurando auditorias livres de interferência política.
ISSAI 200 – Princípios Fundamentais de Auditoria Financeira	Determina que os controles internos devem garantir a fidedignidade das demonstrações financeiras e da execução orçamentária.
ISSAI 300 – Princípios Fundamentais de Auditoria Operacional	Enfatiza que o controle interno deve ser voltado à eficiência, eficácia e economicidade das operações governamentais.



ISSAI 400 – Princípios Fundamentais de Auditoria de Conformidade	Reforça a necessidade de os controles internos garantirem o cumprimento das normas legais, regulatórias e procedimentais.
--	---

No Brasil, o **Acórdão nº 1.171/2017 do Tribunal de Contas da União (TCU)** incorporara esses princípios, diferenciando claramente as funções:

- O **controle interno**, conforme definido pelo TCU, compreende o conjunto de processos, políticas e procedimentos implementados pela administração para assegurar a conformidade legal, a eficiência operacional, a transparência e a integridade na gestão dos recursos públicos. Dessa forma, o controle interno não é uma função isolada, mas sim uma **responsabilidade compartilhada** por todos os níveis da organização, integrando diferentes mecanismos de monitoramento e supervisão para garantir a realização dos objetivos institucionais.
- A **unidade de controle interno** é um setor estruturado dentro da própria entidade pública, incumbido de assessorar a Alta Administração na implementação e aprimoramento dos controles internos. Diferente da auditoria interna, que atua de forma independente, a unidade de controle interno **participa do processo de gestão**, oferecendo suporte para a melhoria dos procedimentos internos e auxiliando no cumprimento das normas e regulamentos aplicáveis.
- A **auditoria interna**, conforme delineado pelo Acórdão, desempenha um papel distinto e essencial dentro do modelo de governança pública. Trata-se de uma atividade independente e objetiva de **avaliação e consultoria**, cujo propósito é agregar valor e aprimorar as operações da organização. A auditoria interna utiliza uma abordagem sistemática para examinar e melhorar a eficácia dos processos de **gerenciamento de riscos, controle e governança**, garantindo que as decisões da administração estejam fundamentadas em informações confiáveis e alinhadas às diretrizes estratégicas.

Essa distinção conceitual se alinha as melhores práticas internacionais de governança e gestão de riscos, destacando a necessidade de **autonomia e independência** na atuação das unidades de auditoria.



**O Acórdão nº 1.171/2017 também corrobora a necessidade de alinhamento da estrutura de controle interno com modelos amplamente reconhecidos, como o COSO (2017) e o modelo das Três Linhas (The IIA, 2020).** Esse alinhamento fortalece a distinção entre as funções de **gestão, monitoramento e auditoria**, assegurando que cada uma dessas áreas atue de forma coordenada, mas com graus distintos de independência e responsabilidade. Ao delimitar essas funções, o TCU contribuiu para a evolução da governança pública no Brasil, reduzindo ambiguidades conceituais que, por vezes, resultavam na sobreposição de atividades ou na ausência de segregação adequada entre os agentes de controle. A partir dessas definições que significou avanço nos normativos brasileiros sobre o tema, pode-se argumentar que a modernização do controle interno está diretamente ligada ao fortalecimento de estruturas organizacionais bem delineadas, que respeitem a independência das funções e garantam maior confiabilidade nos processos decisórios da administração pública.

**O Acórdão nº 1.171/2017, portanto, representa um marco importante nesse movimento, pois estabelece diretrizes essenciais para consolidar um ambiente de governança cada vez mais robusto e alinhado às melhores práticas internacionais.**

#### **7.3.1.1.1 Arquitetura capixaba de Controle Interno**

No âmbito estadual, o sistema de controle interno encontra respaldo jurídico na **Lei Estadual nº 9.938/2012**, que determina sua aplicação nos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, além do Ministério Público, Defensoria Pública e Tribunal de Contas. A referida legislação estabelece a existência de um órgão central de controle interno em cada Poder ou instituição autônoma, responsável pela coordenação, orientação e normatização das atividades de controle, com base em diretrizes próprias.

No Poder Executivo do Estado do Espírito Santo, a função de órgão central do sistema de controle interno é exercida pela **Secretaria de Estado de Controle e**



**Transparência (Secont).** Criada pela Lei Complementar nº 3.932/1987, e reestruturada pela **Lei Complementar nº 856/2017**, a Secont desempenha papel estratégico na articulação das ações de integridade, controle e transparência governamental, além de atuar como unidade de auditoria interna governamental, conforme será detalhado no item seguinte.

O artigo 5º da Lei Complementar nº 856/2017 estabelece as funções centrais da Secretaria de Estado de Controle e Transparência (Secont) no âmbito do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Estadual. Dentre essas atribuições, destacam-se: a **ouvidoria**, que promove o controle social por meio da escuta qualificada da população; a **controladoria**, que subsidia a tomada de decisões com base em informações sobre desempenho, custos e cumprimento de metas; a **auditoria interna**, voltada à avaliação da legalidade, legitimidade e eficácia dos atos de gestão; e a **correição**, responsável pela apuração de indícios de irregularidades administrativas. Complementarmente, a Secont também coordena políticas de integridade, atua na prevenção e combate à corrupção, assegura a transparência da gestão pública e presta assessoramento técnico aos órgãos e entidades do Executivo estadual.

A Cartilha de Controle Interno da Secont apresenta a estrutura do sistema de controle interno do Governo do Estado do Espírito Santo, fundamentada no Modelo das Três Linhas, desenvolvido pelo *The Institute of Internal Auditors* (IIA):



Fonte: Cartilha Controle Interno – Secretaria de Estado de Controle e Transparência do Estado do Espírito Santo (Secont)

Conforme ilustrado, o Sistema de Controle Interno é estruturado da seguinte forma:

- **Primeira Linha:** controles da gestão (regras, procedimentos, rotinas e sistemas), operados pelas próprias unidades administrativas;
- **Segunda Linha:** funções de supervisão, orientação e monitoramento, exercidas pelas **Unidades Executoras de Controle Interno (UECIs)** de cada órgão ou entidade;
- **Terceira Linha:** auditoria interna independente da Secont avalia a eficácia das duas primeiras.

Essa divisão tem por objetivo garantir a segregação de funções e a independência necessária entre as atividades de execução, monitoramento e avaliação, assegurando a confiabilidade do processo de controle interno.

A adoção do modelo das Três Linhas contribui para a adequada segregação de funções e para o equilíbrio entre as atividades operacionais, de supervisão e de avaliação independente, garantindo maior robustez ao processo de controle.



Nesse contexto, entretanto, **cabe refletir sobre os desafios decorrentes da concentração de múltiplas funções estratégicas em um único órgão, especialmente diante da necessidade de assegurar independência técnica, evitar sobreposição de papéis e manter a efetividade em todas as frentes de atuação.**

Esse cenário reforça a importância de uma gestão equilibrada e continuamente aprimorada da estrutura da Secont, com foco em especialização, definição clara de responsabilidades internas e mecanismos que garantam a autonomia funcional necessária entre as diferentes linhas. Assim, será possível consolidar uma administração pública cada vez mais eficiente, íntegra e orientada ao interesse coletivo.

Nos termos da **Instrução Normativa TC nº 68/2020**, que disciplina a prestação de contas dos administradores estaduais ao Tribunal de Contas, a atuação do controle interno deve ser formalizada por meio de dois instrumentos de apresentação obrigatória:

1. **RELUCI – Relatório e Parecer Conclusivo da Unidade Executora de Controle Interno**: produzido no âmbito de cada órgão e entidade;
2. **RELOCI – Relatório e Parecer Conclusivo do Órgão Central do Sistema de Controle Interno**: elaborado pela Secont e destinado a instruir a prestação de contas do Chefe do Poder Executivo.

No exercício em análise, a documentação constante dos autos inclui o [Parecer do Controle Interno \(evento 35\)](#), subscrito pelo Secretário de Estado de Controle e Transparência, que se manifesta favoravelmente à apreciação das contas do Governador. Ainda que tenham sido registradas algumas inconsistências de natureza pontual no [RELOCI \(evento 34\)](#), a manifestação final da Secont considera atendidos os requisitos essenciais para o encaminhamento das contas ao Tribunal.



Em análise ao RELOCI (peça 34) e ao Parecer do Controle Interno (peça 35), verifica-se que a Secretaria de Estado de Controle e Transparência (Secont), na qualidade de órgão central do Sistema de Controle Interno do Estado, emitiu seu parecer com fundamento na Lei Complementar Estadual nº 621, de 08 de março de 2012; na Lei Complementar Estadual nº 856, de 17 de maio de 2017; na Resolução TC nº 261, de 04 de junho de 2013; e na Instrução Normativa TC nº 068, de 08 de dezembro de 2020. Ademais, observa-se que foram devidamente contemplados os pontos de controle de conformidade estabelecidos na referida Instrução Normativa, demonstrando a observância aos normativos que regem a atividade de controle interno no âmbito estadual.

**Entretanto, merece destaque o fato de que o relatório se limita à verificação de conformidades formais, de acordo com os pontos previstos na Instrução Normativa TC nº 068/2020, não apresentando registros de ações voltadas à modernização, ao aprimoramento ou ao fortalecimento estrutural do Sistema de Controle Interno.** A ausência de uma abordagem propositiva com foco na melhoria contínua fragiliza o potencial estratégico do relatório, que poderia desempenhar papel mais ativo na evolução da governança pública estadual.

Por sua vez a análise técnica deste Tribunal, identificou que nem todos os elementos exigidos pela Instrução Normativa TC nº 68/2020 foram plenamente observados na elaboração do RELOCI. Ainda assim, entende-se que o documento representa um avanço institucional relevante, devendo ser valorizado como boa prática no fortalecimento da governança, da transparência e da responsabilização na administração pública estadual.

Diante desse contexto, no qual o controle interno exerce papel relevante na formalização das prestações de contas e no fortalecimento da governança pública, destaca-se também a importância da **auditoria interna governamental**, enquanto instância independente de avaliação e consultoria. Sua estrutura, funcionamento e papel estratégico na administração pública estadual são abordados a seguir.



## ▪ Estrutura e Funcionamento da Auditoria Interna Governamental

A auditoria interna governamental constitui a terceira linha no modelo de governança pública adotado pelo Estado do Espírito Santo, sendo exercida com independência técnica e funcional pela Secretaria de Estado de Controle e Transparência (Secont), conforme disposto na Lei Complementar Estadual nº 856/2017. Sua atuação é regida por princípios e normas internacionais, notadamente os preconizados pelo **Institute of Internal Auditors (IIA)**.

De acordo com o **International Professional Practices Framework (IPPF)**, a auditoria interna é definida como uma atividade independente e objetiva de avaliação e consultoria, desenhada para agregar valor e aprimorar as operações da organização. No contexto da administração pública estadual, sua principal finalidade é **avaliar eficácia da gestão, do gerenciamento de riscos e dos controles internos, incluindo a forma como a primeira e a segunda linhas alcançam os objetivos de gerenciamento de riscos e controle do órgão/entidade**. Por meio destas avaliações, a auditoria interna pode disseminar as boas práticas existentes nos diversos órgãos/entidades do Poder Executivo para aqueles que ainda não as implementaram, contribuindo para a melhoria contínua do Sistema de Controle Interno.

Cabe destacar que, por sua natureza institucional, a auditoria interna não deve ser confundida com as atividades típicas das Unidades Executoras de Controle Interno (UECIs). Enquanto estas se vinculam à gestão e atuam como segunda linha, a auditoria interna opera de maneira autônoma, avaliando o funcionamento do sistema como um todo, inclusive o desempenho das UECIs. Essa separação é fundamental para assegurar **imparcialidade, independência e confiabilidade** aos resultados apurados.

Através da Resolução Consect nº 002/2024, foram estabelecidas diretrizes fundamentais para o desenvolvimento das atividades de controle interno nos macroprocessos da Administração Pública Direta, Autárquica e Fundacional do



Estado, incluindo de forma expressa os processos de contratações públicas. Trata-se de um importante avanço normativo, que contribui significativamente para o fortalecimento da governança e da integridade administrativa. A resolução merece destaque por sua abordagem clara, objetiva e técnica, ao definir com precisão os papéis, responsabilidades e interações entre os diversos atores envolvidos na estrutura de controle, promovendo maior segurança jurídica, padronização de procedimentos e eficiência na atuação dos órgãos e entidades estaduais.

O fortalecimento da auditoria interna é reconhecido como componente estratégico para a melhoria da performance institucional, da transparência e da accountability. Sua atuação contribui de forma decisiva para o aprimoramento dos controles administrativos, a mitigação de riscos, a promoção da ética pública e o alcance dos objetivos do Estado.

Nesse contexto, destaca-se que, desde fevereiro de 2024, o Estado do Espírito Santo conquistou a certificação no Nível 2 do Modelo de Capacidade de Auditoria Interna (IA-CM), desenvolvido pelo IIA com apoio do Banco Mundial. O IA-CM é uma ferramenta que avalia a maturidade da função de auditoria interna a partir de cinco domínios: papel e serviços, gestão de pessoas, práticas profissionais, prestação de contas e estrutura de governança. O modelo contempla a realização de autoavaliação, a institucionalização de processos, a adoção de boas práticas e o desenvolvimento de planos evolutivos, reforçando o compromisso do Estado com a melhoria contínua da função de auditoria<sup>44</sup>.

Um dos exemplos de novas auditorias internas realizadas em Órgãos do Estado do Espírito Santo, já com base na certificação nível 2 do modelo internacional do IA-CM foi a do sistema prisional do Estado do Espírito Santo, especificamente na Secretaria da Justiça (Sejus), a auditoria foi realizada em 21 unidades prisionais da Região

---

<sup>44</sup> <https://sejus.es.gov.br/Not%C3%ADcia/novo-padroo-de-auditoria-interna-da-secont-comeca-ser-aplicado-aos-orgaos-estaduais>



Metropolitana da Grande Vitória e no interior do Estado para a avaliação do processo de custódia das pessoas privadas de liberdade.

O objetivo da Auditoria foi avaliar o processo de custódia de presos, sendo entrevistados servidores de todos os setores envolvidos no processo, para conhecimento do fluxo e riscos envolvidos. As verificações aconteceram em alguns macroprocessos do sistema prisional, como triagem, vigilância na estrutura física da unidade prisional, visita social, transferência/escolta de pessoas presas ou custodiadas, e fiscalização de monitoramento eletrônico. A partir da auditoria, a Secont é responsável por monitorar a ação proposto pela SEJUS para mitigar os riscos e sanar os problemas identificados.

Além das ações de avaliação, a Secont tem investido de forma contínua na formação e capacitação dos seus servidores, reconhecendo que o desenvolvimento técnico e profissional da equipe é condição essencial para o fortalecimento da função de auditoria interna. Em abril de 2025, 21 servidores do Estado do Espírito Santo foram aprovados no Exame Nacional da ISO 31000, obtendo a [certificação internacional C31000 \(Certified ISO 31000 Risk Management Professional\)](#), concedida pelo G31000 (Global Institute for Risk Management Standards)<sup>45</sup>.

A conquista da certificação profissional é uma atividade fundamental prevista no nível 3 do Modelo de Capacidade de Auditoria Interna (IA-CM). Essa ação marcou o início do Programa de Certificação Profissional da Secretaria, estabelecido pela Portaria Nº 002-R/2023, e teve como foco o aprimoramento dos conhecimentos sobre gestão de riscos, um tema de grande relevância para a Administração Pública Estadual.

Esses esforços estão alinhados à estratégia institucional de evolução contínua da maturidade da auditoria interna, com vistas à conquista dos níveis mais elevados do Modelo de Capacidade de Auditoria Interna (IA-CM). A meta da Secont é avançar para o Nível 3 do modelo, o que pressupõe, entre outros requisitos, o fortalecimento da

---

<sup>45</sup> <https://secont.es.gov.br/Not%C3%ADcia/auditores-do-estado-conquistam-certificacao-internacional-em-gestao-de-riscos>



gestão por competências, a institucionalização plena de processos padronizados, o uso intensivo de tecnologia da informação nas atividades de auditoria e o aumento da integração entre a função de auditoria e os objetivos estratégicos do Estado.

Apesar dos avanços normativos e estruturais já alcançados, é importante ressaltar que a efetividade da auditoria interna está diretamente vinculada à sua **independência institucional e funcional**. No contexto do Governo do Estado do Espírito Santo, embora a Secont atue formalmente como órgão responsável pela auditoria interna governamental, ainda se faz necessário **reforçar os mecanismos que assegurem sua plena autonomia**, especialmente frente aos demais entes e unidades da Administração.

A separação clara entre as funções de controle interno exercidas pelas Unidades Executoras (segunda linha) e as atividades de auditoria (terceira linha) deve ser continuamente fortalecida, de modo a garantir a imparcialidade das avaliações e a confiabilidade dos resultados.

A auditoria interna, quando devidamente estruturada, **contribui de forma decisiva para a detecção de falhas sistêmicas, a mitigação de riscos relevantes e a proposição de melhorias**, tornando-se instrumento essencial para o aperfeiçoamento da governança, da integridade e da eficiência da gestão pública.

Nesse sentido, a atuação da Secont como auditoria interna exige não apenas normativos robustos, mas também **reconhecimento institucional, respaldo técnico e alinhamento estratégico**, a fim de consolidar sua função como agente de transformação e agregação de valor ao setor público estadual.

Assim, reforçar a posição da auditoria interna no arcabouço institucional, ampliar seu escopo de atuação e garantir os recursos necessários para sua plena operacionalização são medidas imprescindíveis para que continue contribuindo, de forma consistente, para a melhoria da gestão pública, a mitigação de riscos relevantes e a geração de valor para o cidadão capixaba.



- **Ouvidorias Públicas como Canais de Controle Social**

As ouvidorias públicas, regulamentadas pela Lei nº 13.460/2017 em consonância com a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) e a Lei de Proteção ao Denunciante (Lei nº 13.608/2018), constituem instrumentos fundamentais de participação social e controle democrático que podem subsidiar substancialmente o controle externo exercido pelos Tribunais de Contas.

Do ponto de vista teórico-conceitual, as ouvidorias públicas materializam os princípios de governança democrática e accountability, criando espaços institucionais onde os cidadãos podem exercer o "uso público da razão"<sup>46</sup>, contribuindo para o fortalecimento da transparência e da responsividade estatal. Essa função transcende o mero recebimento de manifestações, configurando-se como mecanismo de escuta ativa que produz dados qualitativos valiosos sobre a percepção dos serviços públicos e a efetividade das políticas implementadas.

A Controladoria-Geral da União desenvolveu o Referencial Teórico do Modelo de Maturidade em Ouvidoria Pública (MMOuP), instrumento que estabelece parâmetros objetivos para avaliação da efetividade das ouvidorias, considerando dimensões estruturantes, essenciais e prospectivas. Esse modelo, fundamentado em princípios de gestão de riscos e melhoria contínua, fornece diretrizes para que as ouvidorias atuem de forma integrada com os sistemas de controle interno e externo.

- **Experiências Normativas das Empresas Estatais e Lições para a Administração Pública**

---

<sup>46</sup> CARDOSO, Antonio Semeraro Rito; ALCANTARA, Elton Luiz da Costa; LIMA NETO, Fernando Cardoso. Ouvidoria pública e governança democrática. Brasília: Ipea, 2010. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/participacao/images/OUVIDORIA%20P%C3%9ABLICA%20E%20GOVERNAN%C3%87A%20DEMOCR%C3%81TICA\\_VF%20\\_%20Antonio%20Rito.pdf](https://www.ipea.gov.br/participacao/images/OUVIDORIA%20P%C3%9ABLICA%20E%20GOVERNAN%C3%87A%20DEMOCR%C3%81TICA_VF%20_%20Antonio%20Rito.pdf)



A Lei nº 13.303/2016 (Lei das Estatais) estabeleceu marcos importantes para a governança de empresas públicas e sociedades de economia mista, incluindo diretrizes específicas para as ouvidorias dessas entidades. A Instrução Normativa nº 17/2018 da CGU detalha orientações para a atuação das ouvidorias das empresas estatais, exigindo que estejam vinculadas ao Conselho de Administração e possuam **independência** necessária para o exercício efetivo de suas competências.

Essa experiência normativa demonstra a importância da autonomia e independência das ouvidorias para o exercício pleno de suas funções, fornecendo lições valiosas para o aprimoramento da efetividade desses órgãos em toda a Administração Pública.

A vinculação direta às instâncias superiores de governança e a garantia de independência funcional constituem elementos essenciais para que as ouvidorias possam atuar como verdadeiros instrumentos de accountability e controle social.

- **Integração das Ouvidorias na Arquitetura de Controle e Governança**

A consolidação de uma cultura de integridade na administração pública pressupõe a articulação efetiva entre os diversos mecanismos de controle, incluindo as ouvidorias como canais institucionais de escuta qualificada da sociedade. Os dados e informações produzidos pelas ouvidorias – quando devidamente sistematizados e analisados – podem fornecer subsídios relevantes para as análises realizadas pelos Tribunais de Contas, especialmente no que concerne à avaliação da efetividade das políticas públicas e da percepção cidadã sobre os serviços prestados.

Essa integração fortalece não apenas os mecanismos de transparência e responsabilização, mas também contribui para o aprimoramento contínuo da gestão pública, criando um ciclo virtuoso de feedback entre sociedade, controle externo e gestão governamental.

Dessa forma, as ouvidorias públicas, quando estruturadas adequadamente e dotadas da necessária autonomia, constituem elementos complementares e essenciais ao



sistema de controle externo, contribuindo para uma análise mais abrangente e tecnicamente robusta das contas públicas e da governança estatal.

#### ▪ **Avanços e Contexto do Espírito Santo**

No Estado do Espírito Santo, a Ouvidoria-Geral, vinculada à Secretaria de Estado de Controle e Transparência (Secont), coordena desde 2012 a Rede Estadual de Ouvidorias e opera a plataforma E-OUV-ES, que recebe manifestações diversas, como denúncias, sugestões, reclamações e pedidos de informação. Recentes melhorias tecnológicas na plataforma, como a ocultação de dados sensíveis, funcionalidade de interpelação ao cidadão, registro de anotações com anexos e envio de manifestações por pessoas jurídicas via e-mail, alinham-se às melhores práticas internacionais, incluindo a ISO 37002 e as diretrizes da CGU para programas de integridade.

Esses avanços consolidam o Espírito Santo como referência nacional na agenda de integridade, transparência e proteção ao denunciante, ampliando a participação social e qualificando os subsídios para o controle externo exercido pelo Tribunal de Contas.

#### ▪ **Diferenciação entre Ouvidoria e Canal de Denúncia: Importância e Experiência do TCE-AM**

É fundamental distinguir os conceitos e funções da ouvidoria e do canal de denúncia, instrumentos complementares, porém com escopos e tratamentos distintos. A ouvidoria pública, conforme a Lei nº 13.460/2017, atua como canal amplo de **escuta, recebendo reclamações, sugestões, elogios e denúncias, com foco na mediação e melhoria contínua dos serviços públicos**. Já o canal de denúncia, regulado pelo Decreto nº 10.153/2019 e normas internacionais como a ISO 37002:2021, destina-se especificamente ao **recebimento e tratamento confidencial de irregularidades e atos ilícitos, garantindo proteção ao denunciante e análise técnica especializada**.



O Tribunal de Contas do Estado do Amazonas (TCE-AM) exemplifica essa diferenciação ao manter uma ouvidoria tradicional para atendimento geral e, paralelamente, um canal de denúncias independente, equipe multidisciplinar e estrutura de triagem especializada. Essa separação funcional permite maior eficiência, segurança e acolhimento humanizado, fortalecendo a integridade e a governança pública.

Assim, a distinção clara entre ouvidoria e canal de denúncia é essencial para garantir a efetividade dos mecanismos de controle social e integridade, evitando sobreposição de funções e assegurando tratamento adequado às diferentes manifestações da sociedade, conforme preconizado por normativos nacionais e internacionais e boas práticas reconhecidas.

Assim, ao consolidar-se como instrumento estratégico de diálogo e controle social, a Ouvidoria e o canal de denúncias tornam-se peça fundamentais na arquitetura de governança organizacional pública do Estado do Espírito Santo, potencializando a efetividade das ações do controle interno. Sua capacidade de captar e sistematizar as demandas e percepções da sociedade permite não apenas a identificação precoce de riscos e falhas, mas também o aprimoramento contínuo das políticas e serviços públicos, promovendo uma administração mais ética, transparente e responsiva às necessidades dos cidadãos.

### **7.3.1.2 Considerações Finais**

A análise empreendida ao longo deste relatório evidenciou avanços significativos na estruturação da governança organizacional do Estado do Espírito Santo, com ênfase no fortalecimento dos Programas de Integridade, dos mecanismos de controle interno e da auditoria interna governamental. Tais avanços refletem o comprometimento institucional com os princípios da legalidade, da moralidade, da eficiência e da transparência, pilares essenciais de uma gestão pública moderna e responsável.



A adoção de referenciais normativos reconhecidos internacionalmente demonstra a maturidade crescente do Estado na implementação de práticas alinhadas aos mais elevados padrões de governança. A institucionalização do modelo das Três Linhas e o protagonismo da Secont como órgão central do Sistema de Controle Interno consolidam uma arquitetura robusta de defesa da integridade e da accountability.

É importante destacar a relevância das auditorias realizadas, como a do sistema prisional da SEJUS, que revelam a capacidade do Estado de identificar riscos, promover melhorias e assegurar a conformidade dos processos. A certificação da auditoria interna no Nível 2 do IA-CM e os investimentos na capacitação técnica dos servidores reforçam esse compromisso com a evolução contínua.

Ao mesmo tempo, reconhece-se que o aprimoramento dessas estruturas exige atenção constante: o fortalecimento institucional deve ser acompanhado por mecanismos efetivos de monitoramento, avaliação e integração entre os atores das três linhas. A atuação das ouvidorias e canais de denúncia, por sua vez, precisa seguir avançando como instrumentos estratégicos de escuta qualificada, promoção da ética pública e controle social.

No contexto desta prestação de contas, destaca-se o papel da Secont como órgão central de controle interno na elaboração do RELOCI, cuja manifestação subsidia tecnicamente o julgamento das contas do Chefe do Poder Executivo, conforme previsto na Instrução Normativa TC nº 68/2020. Ainda que tenham sido apontadas limitações formais no documento analisado, esta relatoria reconhece o avanço representado pela emissão sistemática e técnica do parecer, recomendando que sua elaboração seja permanentemente aperfeiçoada e institucionalizada como ferramenta de governança.

Ressalta-se, contudo, que o aprimoramento contínuo dessas estruturas exige investimento na capacidade técnica dos agentes públicos, consolidação das rotinas de monitoramento e avaliação, e articulação permanente entre os sistemas de controle interno e externo. A emissão de pareceres conclusivos sobre as contas, como



o RELOCI, deve ser acompanhada da observância rigorosa dos requisitos normativos estabelecidos pelo Tribunal de Contas, sob pena de fragilizar sua utilidade institucional.

Neste cenário, esta relatoria destaca a importância da governança organizacional como elemento transversal à efetividade das políticas públicas e à credibilidade da gestão estadual. Recomenda-se, portanto, a continuidade e o aperfeiçoamento das ações estruturantes em curso, com vistas à consolidação de uma cultura institucional pautada pela ética, pela transparência e pelo compromisso com resultados.

A governança organizacional não deve ser compreendida como um fim em si mesma, mas como um sistema de suporte à atuação pública orientada ao interesse coletivo.

Tendo em vista que os Tribunais de Contas desempenham um papel essencial no controle externo da administração pública, sendo responsáveis pela fiscalização da correta aplicação dos recursos públicos, destaca-se também sua atuação na avaliação da legalidade e da transparência das ações governamentais. Essa atuação visa garantir o cumprimento dos princípios constitucionais por parte da administração pública. Por não estarem diretamente vinculados à estrutura administrativa do Executivo, os Tribunais de Contas oferecem uma perspectiva mais objetiva e independente, contribuindo para o fortalecimento do sistema de freios e contrapesos (*checks and balances*), fundamental para prevenir abusos de poder.

Entretanto, a natureza reativa do controle externo — baseado em auditorias e fiscalizações realizadas de forma periódica — pode implicar em maior tempo para a detecção e correção de irregularidades, especialmente quando comparado à resposta mais ágil proporcionada pelo controle interno.

Diante do exposto, **RECOMENDA-SE** ao Chefe do Poder Executivo estadual e à Secretaria de Estado de Controle e Transparência (SECONT) que fortaleçam, de forma permanente, a estrutura e a atuação do órgão central do Sistema de Controle Interno, com vistas a assegurar:



- A valorização da auditoria interna como função independente e estratégica;
- A observância rigorosa aos requisitos formais e materiais estabelecidos pela instrução normativa TC nº 68/2020;
- A elaboração tempestiva e qualificada do parecer conclusivo do controle interno sobre as contas anuais do governador;
- O alinhamento técnico com os referenciais nacionais e internacionais de auditoria interna e governança pública.

Tal medida visa contribuir para a efetividade do controle interno como instrumento de governança, integridade e accountability no âmbito do Poder Executivo estadual.

### **7.3.2 Governança das Contratações (Ecosistema da Nova Lei de Licitações e Contratos)**

A edição da Lei Federal nº 14.133/2021, que institui a Nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC), representa uma mudança substancial no regime jurídico das contratações públicas no país. Mais do que substituir as normas anteriores, a nova legislação passou a exigir dos entes públicos uma atuação estruturada sob as bases da governança, com foco em planejamento, integridade, gestão de riscos e resultados.

Nesse contexto, as contratações públicas passaram a integrar um **ecossistema institucional**, no qual normas, práticas administrativas, estruturas organizacionais, competências profissionais e tecnologias devem atuar de forma articulada e complementar. A simples aplicação da norma, de forma isolada, não é suficiente. A efetividade da Nova Lei depende da criação de um ambiente institucional que assegure a integração entre os diversos elementos que compõem a governança pública.

Com base nessa abordagem, adota-se neste voto o conceito de “**ecossistema da Nova Lei de Licitações e Contratos**”, expressão que busca traduzir a necessidade de compreender as contratações públicas como parte de um sistema interdependente



e orientado à geração de valor público. Tal ecossistema envolve desde o alinhamento normativo até o fortalecimento da liderança, da estratégia institucional, do controle interno e da capacitação técnica das equipes responsáveis pelas aquisições.

Nesse contexto, a própria Lei nº 14.133/2021 reforça, em seu art. 11, parágrafo único<sup>47</sup>, o papel central da governança pública nas contratações, ao atribuir à Alta Administração a responsabilidade pela implementação de processos e estruturas de avaliação, direcionamento e monitoramento, com foco no alinhamento ao planejamento estratégico e na promoção da eficiência, integridade e confiança nas aquisições públicas.

No âmbito do Governo do Estado do Espírito Santo, observa-se, nos últimos exercícios, um conjunto de iniciativas normativas destinadas à estruturação do ecossistema de governança das contratações, com destaque para os seguintes diplomas:

- **Decreto Estadual nº 5.307-R/2023** – Dispõe sobre a governança das contratações públicas e institui o Plano de Contratações Anual no âmbito da Administração Pública Estadual;
- **Decreto Estadual nº 5.353-R/2023** – Estabelece regras de transição para a aplicação da Lei nº 14.133/2021;
- **Portaria Conjunta SEP/SEGER/SEG nº 011-R/2024** – Define diretrizes para a elaboração e implementação progressiva do Plano de Contratações Anual referente ao exercício de 2025.

A governança das contratações, conforme disposto no art. 2º, inciso IV, do Decreto Estadual nº 5.307-R/2023, é compreendida como o “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão das contratações públicas, visando agregar valor ao negócio do

---

<sup>47</sup> A alta administração do órgão ou entidade é responsável pela governança das contratações e deve implementar processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, com o intuito de alcançar os objetivos estabelecidos no **caput** deste artigo, promover um ambiente íntegro e confiável, assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias e promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações



órgão ou entidade, e contribuir para o alcance de seus objetivos, com riscos gerenciáveis”.

À luz dessas diretrizes, o Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo realizou, em 2024, **auditoria operacional (Processo TC 7.902/2024-1)**, tendo por objetivo avaliar a maturidade da governança das contratações à luz dos fundamentos da NLLC e da legislação estadual vigente. Os achados foram organizados a partir de três pilares essenciais do ecossistema: **capacitação e gestão por competências, planejamento das contratações e gestão de riscos**.

### **7.3.2.1 Capacitação e gestão por competências**

A governança das contratações públicas demanda, como elemento estruturante, a existência de **equipes técnicas capacitadas, alinhadas aos objetivos institucionais e aptas a operar os instrumentos previstos na Nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC)**. A qualificação dos agentes públicos envolvidos no ciclo de contratações é condição indispensável para garantir a integridade, a eficiência e a aderência normativa dos procedimentos.

Nesse contexto, **a gestão por competências e a capacitação contínua configuram pilares essenciais do ecossistema da NLLC**, atuando como instrumentos de profissionalização da força de trabalho, de valorização do serviço público e de fortalecimento da capacidade institucional do Estado.

No âmbito da auditoria operacional realizada pelo Tribunal de Contas (Processo TC 7.902/2024-1), foi identificado **achado relacionado à fragilidade da governança sobre capacitação e gestão por competências**, especialmente no que se refere à adequação dos programas formativos às exigências impostas pela Lei nº 14.133/2021.

De acordo com os normativos vigentes, cabe à Alta Administração dos órgãos e entidades assegurar a adoção de políticas e práticas voltadas ao desenvolvimento



técnico, gerencial e comportamental das equipes envolvidas nas contratações públicas. No Estado do Espírito Santo, o Decreto Estadual nº 5.307-R/2023, ao tratar da governança das contratações, determina que a autoridade máxima promova ações sistemáticas de capacitação e implemente a gestão por competências, como condição para o atingimento dos objetivos institucionais e mitigação de riscos.

**Apesar da existência formal de uma política de capacitação, instituída pelo Decreto nº 1.572-R/2005, a auditoria apontou falhas relevantes na sua operacionalização, tais como:**

- Plano Anual de Capacitação genérico e sem ações específicas para contratações públicas;
- Ausência de alinhamento entre o plano e o relatório de execução;
- Inexistência de sistema informatizado para monitoramento da política;
- Falta de priorização institucional da capacitação em NLLC;
- Descontinuidade na atuação do Conselho Gestor responsável pela política de capacitação.

A análise dos **Planos Anuais de Capacitação**, solicitados à SEGER com fundamento no art. 4º, inciso I, do Decreto nº 1.572-R/2005, evidenciou a **ausência de ações específicas voltadas à área de contratações públicas no contexto da Nova Lei de Licitações e Contratos**. O Plano de 2024, elaborado pela Escola de Serviço Público do Espírito Santo (ESESP), contempla o tema de forma genérica no eixo “Compras e Contratos”, **sem detalhamento de ações concretas, conteúdos programáticos, carga horária, públicos-alvo ou cronograma de execução**.

Essa lacuna indica fragilidade na articulação entre planejamento e necessidades estratégicas, dificultando o direcionamento técnico das capacitações em um dos temas mais relevantes da administração pública contemporânea.

No que se refere aos **Relatórios de Execução dos Planos de Capacitação** (art. 4º, II, do Decreto nº 1.572-R/2005), o documento encaminhado pela SEGER **não**



**apresentou aderência ao plano proposto para 2024**, carecendo de vinculação entre as ações realizadas e as metas estabelecidas. As informações constantes do relatório são genéricas, sem detalhamento quanto às capacitações efetivamente executadas, aos conteúdos abordados ou ao quantitativo de servidores capacitados em temas relacionados à NLLC, o que evidencia a inexistência de instrumentos adequados de monitoramento e avaliação da política de capacitação.

Ao ser consultada sobre a existência de normativo interno com diretrizes específicas para capacitações na área de contratações, a SEGER informou que foram instituídos **Grupos de Trabalho (GT)** pela **Portaria Conjunta nº 005-R/2022**, os quais incluíram o eixo de capacitação entre os temas de atuação. Um dos produtos foi o levantamento das demandas de capacitação junto aos órgãos e entidades.

No entanto, **não houve formalização dessas demandas em ato normativo ou documento estruturado**, tampouco definição de diretrizes concretas para a execução das capacitações, evidenciando a **ausência de incentivo efetivo da Alta Administração** nesse aspecto.

Verificou-se, ainda, que o **sistema de acompanhamento e informações gerenciais de capacitação**, previsto no art. 4º, III, do Decreto nº 1.572-R/2005, **não foi implementado**. A SEGER informou que, em razão de limitações técnicas dos sistemas atuais, o monitoramento ocorre apenas por meio de cruzamento de dados e relatórios manuais. Em entrevista com os responsáveis, confirmou-se a **inexistência de centralização das informações, de controle sistemático dos resultados das capacitações e de diretrizes formais de acompanhamento pós-capacitação**.

Quanto à **execução efetiva das ações formativas**, foi informado que, no ano de 2024, foram realizadas 3.144 capacitações “in company” e 1.647 pela ESESP, abordando conteúdos como fase interna das contratações, gestão e fiscalização de contratos, estudos técnicos preliminares e termos de referência. Do total de 735 servidores atuantes na área de contratações, 58% participaram de ao menos uma capacitação registrada, sendo 52% em cursos “in company”, 3% na ESESP e 3% em



ambos. Contudo, 42% dos servidores da área não participaram de nenhuma ação formativa, o que evidencia a necessidade de ampliação da cobertura e da efetividade das estratégias de capacitação.

Adicionalmente, apurou-se que **a política de gestão por competências ainda não foi implementada no âmbito estadual**. A SEGER informou que está em fase de contratação de consultoria especializada para mapeamento de competências e dimensionamento da força de trabalho. Enquanto isso, **não há diretrizes, planos ou ações sistemáticas que orientem a gestão das competências necessárias à execução qualificada da NLLC**.

Diante dos desafios impostos pela implementação da Nova Lei de Licitações e Contratos, revela-se essencial o **fortalecimento da governança voltada à capacitação dos servidores públicos**, por meio de **mecanismos adequados de avaliação, direcionamento e monitoramento das ações institucionais**, conforme preconiza o **Referencial Básico de Governança Organizacional do Tribunal de Contas da União**.

Nesse sentido, **torna-se estratégica a realização do mapeamento das competências exigidas para as atividades de licitação e contratação**, bem como a **análise do grau de aderência entre o perfil dos profissionais que atuam na área e as competências requeridas para o desempenho das funções atribuídas**. A identificação de **lacunas de conhecimento e oportunidades de desenvolvimento institucional** deve integrar o planejamento das ações de capacitação, a fim de assegurar uma atuação técnica qualificada, alinhada às diretrizes da nova legislação e aos objetivos estratégicos dos órgãos e entidades da Administração Pública.

Como parte do ecossistema institucional previsto na Nova Lei, a capacitação e a gestão por competências não podem ser tratadas como medidas isoladas ou pontuais, mas sim como estratégias permanentes de desenvolvimento institucional, articuladas aos objetivos de planejamento, integridade e desempenho do setor público.



Diante do exposto, os principais riscos identificados incluem:

- Comprometimento da efetividade da aplicação da NLLC;
- Baixa aderência entre capacitações oferecidas e competências exigidas;
- Desalinhamento entre o desenvolvimento de pessoal e os objetivos estratégicos da administração;
- Dificuldade de responsabilização ou de orientação segura, diante da ausência de critérios técnicos na designação de funções-chave.

Conforme apontado no Relatório de Auditoria nº 8/2025-3, a superação dessas fragilidades requer **ação estruturada da Alta Administração**, com a adoção de um plano sistêmico de capacitação e a imediata implementação da gestão por competências, observando os princípios da governança pública estabelecidos na própria Lei nº 14.133/2021 e no Decreto Estadual nº 5.307-R/2023.

### **7.3.2.2 Planejamento de contratações anual**

No âmbito do ecossistema da Nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC), o **planejamento prévio das aquisições** constitui uma das engrenagens mais relevantes da governança nas contratações públicas. A Lei nº 14.133/2021 elevou o **Plano de Contratações Anual (PCA)** à condição de **instrumento obrigatório de governança**, com a finalidade de assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias, promovendo maior eficiência e previsibilidade na atuação estatal.

No Estado do Espírito Santo, o Decreto Estadual nº 5.307-R/2023 regulamenta o PCA como parte do conjunto de mecanismos de governança das contratações públicas. Também foram editadas normas complementares, como o Decreto nº 5.353-R/2023, que disciplina a transição para o novo regime licitatório, e a Portaria Conjunta SEP/SEGER/SEG nº 011-R/2024, que trata do modelo simplificado do PCA para o exercício de 2025.



Conforme preconizado no art. 3º, inciso I, da Portaria Conjunta nº 008-R/2023, cabe ao Grupo de Trabalho instituído pelas Secretarias SEP, SEGER e SEG **estabelecer diretrizes, metodologias e modelos para a elaboração do PCA**, bem como acompanhar sua implementação nas unidades gestoras.

A auditoria operacional realizada no Processo TC 7.902/2024-1 concentrou-se na análise da maturidade do planejamento das contratações públicas, com base na legislação supracitada e no **Referencial Básico de Governança Organizacional do TCU**. O objetivo foi avaliar a existência de procedimentos sistematizados para a elaboração, consolidação, publicação e monitoramento do PCA no âmbito da Administração Pública Estadual.

A partir da análise documental, entrevistas e amostragens, **foram identificadas fragilidades relevantes que comprometem a efetividade do PCA como instrumento de governança**, entre as quais se destacam:

- **Preenchimento incompleto** do PCA por 21,2% das unidades gestoras, sobretudo nos campos “tipo de contratação” e “agente de contratação ou fiscal”;
- **Ausência de publicação** do PCA nos portais da transparência por dois órgãos (Idaf e RTV), contrariando a exigência de publicidade;
- **Não conformidade quanto ao formato exigido de publicação** (Excel/PDF com controle de versão) em 69,2% das unidades;
- **Inconsistências no preenchimento** das informações apresentadas pelas unidades gestoras.

Verificou-se ainda que o “Programa de Trabalho” apresentado pelo Grupo de Trabalho (GT), embora mencionado como plano de ação, não apresenta detalhamento técnico, cronograma ou definição de responsáveis, revelando deficiência na governança interna das atividades do grupo. Ademais, não foi constatada atuação sistemática da Alta Administração no monitoramento das ações do GT, o que enfraquece a condução estratégica do processo de implementação do PCA em nível estadual.



A ausência de uma **instância de governança centralizada para supervisionar o planejamento das contratações públicas** contribui para o descompasso entre as diretrizes normativas e a realidade operacional das unidades gestoras. Tal desconexão compromete o papel do PCA como ferramenta de racionalização de despesas, de agregação de demandas e de priorização de compras com maior valor público agregado.

Em auditoria realizada junto à SEGER, SEP, SEG e ao DER-ES (unidade-piloto), constatou-se que, embora o modelo de 2025 preveja simplificação, **não há previsão de elaboração de um Plano Anual de Contratações Estadual consolidado**, que agregue os dados de todas as unidades gestoras. **A ausência dessa visão integrada fragiliza a governança estratégica e dificulta a sinergia entre as contratações e os objetivos institucionais de médio e longo prazo.**

A previsão de implantação de módulo próprio de PCA no Sistema Administrativo Digital do Estado do Espírito Santo (SIADES), prevista para 2027, representa uma iniciativa relevante. Entretanto, constatou-se que a fase inicial do sistema não contempla funcionalidades automatizadas essenciais, como:

- Integração com o SIGEFES (Sistema de Gestão das Finanças Públicas);
- Associação automática entre objetos de contratação e programas/projetos institucionais;
- Padronização e agregação de objetos por tipo, finalidade ou natureza da despesa.

**A ausência dessas funcionalidades compromete a capacidade do sistema de subsidiar a LOA, de promover alinhamento ao planejamento estratégico e de racionalizar aquisições**, elementos essenciais à lógica do ecossistema da NLLC e aos princípios da boa governança. Entre os riscos identificados pela equipe de auditoria, destacam-se:

- Descontinuidade das ações de implementação do PCA;
- Manutenção de práticas fragmentadas e pouco eficientes na gestão das contratações;



- Dificuldade de priorização orçamentária baseada em planejamento de longo prazo;
- Baixo retorno institucional dos investimentos realizados na estruturação do PCA.

Diante desse cenário, o Relatório de Auditoria nº 8/2025-3 (Processo TC 7.902/2024-1) **recomendou** à Administração Pública Estadual que avalie a viabilidade de customizações no sistema SIADES, com vistas à incorporação de funcionalidades voltadas à governança das contratações públicas; que assegure a elaboração do PCA do exercício de 2027 com base no modelo completo previsto no Decreto nº 5.307-R/2023; que reforce a atuação do Grupo de Trabalho responsável, com definição clara de responsabilidades, prazos e acompanhamento sistemático; que avalie a criação de uma instância de governança centralizada para orientação e supervisão dos PCAs nas unidades gestoras; e que estimule a construção de um Plano Anual de Contratações Estadual consolidado, a partir dos dados setoriais, a fim de garantir visão integrada, racionalização das aquisições e alinhamento com os objetivos estratégicos da administração.

A implementação dessas medidas é essencial para consolidar o PCA como ferramenta estratégica de planejamento e instrumento efetivo de governança, integrando os diversos componentes do ecossistema da Nova Lei de Licitações e Contratos e promovendo maior eficiência, controle e alinhamento institucional nas contratações públicas do Estado.

### **7.3.2.3 Gestão de riscos nas contratações públicas**

A gestão de riscos constitui componente indispensável da governança pública e assume papel ainda mais relevante no contexto da Nova Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 14.133/2021). Ao atribuir à Alta Administração a responsabilidade pela governança das contratações, a NLLC impõe a implementação de estruturas e processos de **avaliação, direcionamento e monitoramento** que incluam, de forma expressa, a gestão de riscos e os controles internos.



No âmbito do **ecossistema da NLLC**, a gestão de riscos atua como **mecanismo transversal**, interligando planejamento, execução, controle e responsabilização. Trata-se de um instrumento que permite antecipar falhas, prevenir desvios, aumentar a previsibilidade e proteger o interesse público, contribuindo diretamente para a eficiência, integridade e efetividade das aquisições governamentais.

Como critérios de auditoria, adotaram-se: o **Referencial de Governança do TCU (3ª edição)**, que prevê a gestão de riscos como prática de governança; a **Lei Federal nº 14.133/2021**; o **Decreto Estadual nº 5.307-R/2023**, que inclui a gestão de riscos como instrumento de governança nas contratações; o **Decreto Estadual nº 4.131-R/2017**, que disciplina a atuação das Unidades Executoras de Controle Interno; a **Portaria Secont nº 006-R/2024**, que estabelece princípios e suporte tecnológico para o gerenciamento de riscos; e a **Resolução Consect nº 002/2024**, que atribui à Auditoria Interna a avaliação da governança e dos riscos.

As constatações da fiscalização evidenciam que o sistema de gestão de riscos nas contratações públicas do Estado do Espírito Santo encontra-se em estágio inicial de implementação, não estando adequadamente estruturado. Apesar de algumas iniciativas pontuais, foram identificadas falhas como a incipiente identificação de riscos nos processos de contratação, a inexistência de organograma macro publicado, a falta de preenchimento de cargos nas estruturas responsáveis pelo assessoramento da gestão de riscos, a ausência de monitoramento das ações mitigadoras previstas nos Estudos Técnicos Preliminares, a indefinição da atuação da segunda linha (UECIs) e a ausência de avaliação, por parte da Alta Administração, sobre a eficácia da governança e da gestão de riscos pela Secont.

A estrutura do sistema de gestão de riscos nas contratações públicas do Estado está normatizada na **Lei Complementar Estadual nº 856/2017**, nos Decretos nº 4.131-R/2017 e nº 5.307-R/2023, e na Resolução Consect nº 002/2024, os quais delineiam os princípios e diretrizes da governança e controle interno, incluindo a gestão de riscos. Destaca-se, nesse contexto, a adoção do **modelo das três linhas**, preconizado pelo *Institute of Internal Auditors (IIA)*, que busca estruturar, de forma



integrada, as responsabilidades de gestão, controle e avaliação no âmbito da administração pública.

Nesse modelo, a **primeira linha** é composta pelos **gestores e agentes diretamente envolvidos na execução dos processos de contratação pública**, responsáveis por identificar os riscos inerentes às suas atividades e adotar controles operacionais e procedimentos preventivos.

A **segunda linha** está atribuída às **Unidades Executoras de Controle Interno (UECIs)**, com função de **supervisão e assessoramento técnico**, enquanto a **terceira linha** é exercida pela **Secretaria de Estado de Controle e Transparência (Secont)**, na condição de órgão central de controle interno e auditoria, responsável por avaliar, de forma independente, a eficácia dos controles e do sistema de gestão de riscos, além de subsidiar a Alta Administração com informações estratégicas.

A auditoria evidenciou que o modelo das três linhas não está plenamente implementado. Verificou-se que a atuação está concentrada na primeira linha, com baixa participação das UECIs, muitas vezes sem estrutura adequada ou com cargos-chave não providos, incluindo casos de coordenadores sem vínculo efetivo com o Estado. Além disso, a Secont não realizou auditorias específicas sobre a eficácia da governança e da gestão de riscos nas contratações públicas, o que compromete o fornecimento de subsídios estratégicos à Alta Administração.

Ainda segundo a auditoria, o sistema informatizado necessário à gestão de riscos não foi implementado, sendo os registros realizados de forma manual e descentralizada, por meio de planilhas. Isso prejudica o mapeamento, a padronização e a análise integrada de riscos institucionais. Por outro lado, foram reconhecidas iniciativas positivas, como a criação da Coordenação de Consultoria em Governança, Gestão de Riscos e Controles Internos (CGRC) e a elaboração do Guia Estadual sobre Riscos e Controles em Compras e Contratações Públicas, que sistematiza eventos de riscos e controles mitigadores.



Diante do cenário encontrado, o Relatório de Auditoria nº 8/2025-3 nos autos do **Processo TC 7.902/2024-1** recomendou que a Secont defina concretamente a atuação das Unidades Executoras de Controle Interno na gestão de riscos, promovendo a articulação efetiva entre as três linhas e viabilizando o acompanhamento das ações mitigadoras. Também recomendou o desenvolvimento de sistema informatizado estruturado para apoiar a gestão de riscos, com integração às demais plataformas institucionais; a promoção de auditorias objetivas sobre a eficácia dos mecanismos de governança e riscos; e o fortalecimento da atuação estratégica da Alta Administração no monitoramento da gestão de riscos, como componente essencial da boa governança e do ecossistema das contratações públicas.

#### **7.3.2.3.1 Considerações finais**

A implementação da Nova Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 14.133/2021) impõe à Administração Pública o desafio de estruturar um novo modelo de governança nas contratações, com foco em resultados, integridade, planejamento e responsabilização. Nesse cenário, a atuação governamental não pode restringir-se à mera conformidade formal com os dispositivos legais, sendo necessário avançar na criação de um verdadeiro **ecossistema de governança das contratações públicas**, que assegure a funcionalidade e a efetividade dos instrumentos previstos na nova legislação.

Os achados da auditoria operacional conduzida no Processo TC 7.902/2024-1 revelam fragilidades significativas nos três pilares que compõem esse ecossistema: **capacitação e gestão por competências, planejamento das contratações e gestão de riscos**. Em todos os casos, as deficiências identificadas comprometem a maturidade institucional necessária à consolidação de práticas sustentáveis, estratégicas e orientadas ao interesse público.

No eixo da **capacitação**, observou-se a inexistência de uma política robusta voltada à formação técnica continuada dos servidores que atuam no ciclo das contratações,



com baixa aderência entre os planos formais e a execução prática, além da ausência de monitoramento e avaliação dos resultados. A política de gestão por competências também se encontra em fase incipiente, dificultando a alocação eficiente de recursos humanos e a responsabilização qualificada por falhas na condução dos processos licitatórios.

Quanto ao **planejamento das contratações**, a elaboração do Plano Anual ainda ocorre em modelo simplificado, sem articulação plena com o planejamento estratégico, com o orçamento público ou com os programas governamentais, o que reduz a capacidade da Administração de priorizar contratações, evitar sobreposições, promover racionalização de despesas e aprimorar a alocação de recursos públicos.

Por fim, no eixo da **gestão de riscos**, evidenciou-se que o Estado do Espírito Santo ainda não estruturou adequadamente o modelo das três linhas, com fragilidades na atuação das unidades de controle interno, ausência de monitoramento de ações mitigadoras, inexistência de sistemas informatizados de apoio e baixa integração entre as instâncias responsáveis. A ausência de auditorias específicas sobre a eficácia dos mecanismos de risco também limita o assessoramento estratégico da Alta Administração.

Essas constatações reforçam a necessidade de atuação articulada, coordenada e comprometida da Alta Administração para consolidar, de forma sistêmica, o **ecossistema da NLLC** como estrutura permanente de governança pública. A profissionalização das equipes, o fortalecimento da cultura de planejamento e a institucionalização da gestão de riscos devem ser compreendidos não como medidas isoladas, mas como elementos interdependentes, cujo funcionamento conjunto é indispensável à integridade, à legalidade e à eficiência das contratações públicas.

Por todo o exposto, concluo por **DAR CIÊNCIA** ao Chefe do Poder Executivo estadual e aos atuais responsáveis pela SEGER, SEG e SECONT, das ocorrências registradas nos autos TC 7.902/2024-1, reproduzidas neste voto de forma resumida, acerca da avaliação sobre governança das contratações públicas, como forma de ALERTA,



chamando atenção para a necessidade de: aferir a eficácia das ações de capacitação formativas realizadas; implementar política de gestão por competência; uma atuação sistemática da Alta Administração para promover a efetiva implantação e monitoramento do Plano de Contratação Anual; implementação da gestão de riscos, em sua governança e acompanhamento das ações mitigadoras.

## 8. MONITORAMENTO DE DELIBERAÇÕES DO PLENÁRIO

O monitoramento constitui instrumento de fiscalização exercido pelo Tribunal de Contas com o objetivo de verificar o cumprimento das deliberações emanadas de seus órgãos colegiados, bem como os resultados decorrentes de sua implementação pela administração pública.

No caso das contas do Governador do Estado do Espírito Santo, exercício de 2024, **não foram identificadas decisões remanescentes passíveis de monitoramento**, conforme verificação realizada no sistema interno de controle de monitoramentos deste TCEES.

Não obstante, em atenção aos princípios da continuidade administrativa e da governança pública orientada a resultados, **foram analisadas as recomendações constantes do Parecer Prévio nº 72/2024-3**, relativo às contas de governo de 2023 (**Processo TC 3.441/2024-1**), ainda que não estejam formalmente enquadradas como objetos de monitoramento. Os resultados dessa análise são os seguintes:

- **Recomendação à Secretaria da Fazenda (Sefaz)** para promover ajustes metodológicos nas provisões matemáticas previdenciárias, caso utilizado o regime financeiro de repartição de capitais de cobertura para mensuração do passivo atuarial referente aos benefícios não programáveis. **A recomendação foi atendida**, com a adoção de ajustes metodológicos em 2024, em conformidade com os parâmetros estabelecidos pela **NBC TSP 15**, conforme registrado na subseção 3.6.4 deste voto e detalhado no **Apêndice 78/2025-9 (peça 79)**, dos autos das contas de governo de 2024 (**Processo TC 7.902/2024-1**).



- **Recomendação à Secretaria de Estado de Gestão e Recursos Humanos (SeGer)** para regularizar os registros contábeis de bens imóveis cedidos a terceiros. **A recomendação foi atendida**, com os ajustes necessários realizados ao longo de 2024, conforme detalhado na seção 6 do **Relatório de Auditoria nº 28/2024-2 (Processo TC 7.857/2024-9)**.
- **Recomendação às entidades SEAG, SEMOBI, SETUR, SEJUS, PCES e DER-ES** para reconhecer contábil e patrimonialmente os imóveis concluídos, em consonância com as normas expedidas pela Sefaz, notadamente o **Manual de Contabilidade de Orientações Contábeis e Procedimentos Operacionais do SIGEFES – MCONT** e as **Normas de Procedimento de Controle SCO 018 e 020**. **A recomendação foi atendida**, com ações de regularização patrimonial realizadas no exercício de 2024, resultando em **redução de aproximadamente 91% no valor de imóveis classificados como “obras em andamento” em 2023**, conforme também registrado na seção 6 do **Relatório de Auditoria nº 28/2024-2 (Processo TC 7.857/2024-9)**.
- **Recomendação ao Governo do Estado, IPAJM, SEP e Sefaz** para avaliar a criação de um **Fundo para Oscilação de Riscos**, aplicável tanto ao **Fundo Financeiro** quanto ao **Fundo de Proteção Social dos Militares**, com vistas à estabilidade do plano de custeio do RPPS e à preservação de sua solvência. **A recomendação não foi atendida** até o encerramento do exercício de 2024. A análise técnica demonstrou que **os riscos atuariais permanecem vigentes** e que a criação do referido fundo representa uma alternativa relevante de **governança preventiva**, recomendação esta **reiterada na subseção 3.6.1 do voto atual (Processo TC 7.902/2024-1)**.

Dessa forma, embora não se trate formalmente de um processo de monitoramento, o exame do cumprimento das recomendações do parecer anterior reforça o compromisso deste Tribunal com o acompanhamento das providências adotadas pela Administração e com a materialização de boas práticas de governança pública. A análise demonstra avanços importantes na gestão contábil, patrimonial e atuarial, ao tempo em que evidencia a necessidade de **aperfeiçoamento da governança previdenciária**, especialmente no que se refere à mitigação de riscos fiscais de longo prazo.



## **9. CONCLUSÃO**

A análise das Contas do Governo do Estado do Espírito Santo, relativas ao exercício de 2024, evidencia uma gestão fiscal responsável, juridicamente aderente e orientada por princípios de equilíbrio, transparência e sustentabilidade. Sob a ótica contábil, orçamentária e fiscal, os resultados apurados confirmam a conformidade da execução e a solidez das finanças públicas estaduais, com superávit orçamentário de R\$ 908,9 milhões, resultado primário positivo de R\$ 101,42 milhões, dívida consolidada líquida negativa e manutenção da nota máxima na Capag (A+). O Estado cumpriu integralmente os limites constitucionais e legais aplicáveis à despesa com pessoal, saúde, educação e endividamento, demonstrando robustez institucional e capacidade de financiamento das políticas públicas prioritárias.

Contudo, a avaliação das ações governamentais transcende o mero exame formal da legalidade e da aderência fiscal. Ao adotar uma abordagem alinhada à **Agenda ESG (Ambiental, Social e de Governança)**, o presente voto incorporou uma análise substantiva da atuação estatal, considerando os resultados entregues à sociedade, a coerência entre planejamento e execução, a territorialização das ações e a articulação interinstitucional em torno de políticas públicas estruturantes. Nesse sentido, foram objeto de aprofundamento as políticas de meio ambiente, educação, saúde, segurança pública, assistência social, governança organizacionais e governança das contratações públicas, sob a lente da governança pública e da efetividade do gasto.

No eixo **ambiental**, observou-se a fragilidade da governança climática e a limitada articulação entre os instrumentos da Política Estadual de Mudanças Climáticas e o ciclo de planejamento orçamentário, comprometendo a capacidade do Estado de liderar uma estratégia robusta de mitigação e adaptação.

No eixo **social**, foram constatados avanços importantes na educação pública, no fortalecimento das redes de saúde mental e cardiovascular, na ampliação da cobertura assistencial e na institucionalização de programas de prevenção à violência. Entretanto, persistem desafios significativos na regionalização das políticas, na coordenação



federativa, na indução por vulnerabilidade e na superação das assimetrias territoriais que afetam a equidade dos serviços públicos.

No eixo da **governança**, o Estado do Espírito Santo avançou na normatização e estruturação de mecanismos de integridade, compliance, controle interno e auditoria, em conformidade com a Lei Estadual nº 10.993/2019. Também merece destaque o processo de consolidação do ecossistema da Nova Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 14.133/2021), com foco em capacitação, planejamento e gestão de riscos.

Ainda assim, tais avanços não se traduzem, de forma uniforme, em práticas consolidadas nos órgãos e entidades estaduais. Persistem fragilidades na implementação dos controles internos, nas auditorias internas e na integração entre planejamento, execução e monitoramento das contratações.

A **cultura de avaliação e accountability orientada por resultados** segue incipiente, exigindo maior institucionalização. O aprimoramento da governança dependerá da consolidação de rotinas de monitoramento, uso sistemático de indicadores e articulação entre planejamento, avaliação e prestação de contas.

Nesse contexto, ganha especial relevância o fortalecimento da **governança multinível** como fundamento estratégico das políticas públicas estaduais. A natureza descentralizada de áreas como saúde, assistência social e educação exige não apenas a transferência regular de recursos, mas a constituição de pactuações qualificadas com os entes municipais, com base em diagnósticos territoriais atualizados, metas pactuadas, acompanhamento de indicadores e indução técnica estruturada. A ausência de critérios redistributivos nos repasses, a fragmentação entre áreas setoriais e a carência de mecanismos de priorização regional comprometem a efetividade das políticas em territórios com maior concentração de pobreza, violência ou desproteção.

Para superar esses desafios, é imprescindível avançar na construção de uma cultura institucional de avaliação de políticas públicas, alicerçada em evidências, indicadores e processos de aprendizagem. Nesse aspecto, o **Guia para Avaliar Políticas Públicas**,



elaborado por este Tribunal, e o **Sistema de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (SiMAPP)**, instituído pela Lei Estadual nº 10.744/2017, representam bases fundamentais para:

- fortalecer a tomada de decisão baseada em dados concretos e comparáveis;
- ampliar a transparência e a prestação de contas à sociedade;
- estruturar avaliações de custo-benefício, impacto e efetividade de programas públicos;
- promover a aprendizagem institucional entre entes e órgãos governamentais;
- assegurar a regionalização equitativa e a sustentabilidade das ações públicas.

A convergência entre **planejamento estratégico, orçamento público, gestão por resultados e avaliação contínua** deve ser o núcleo da governança pública estadual. É por meio desse ciclo virtuoso que o Espírito Santo poderá consolidar um modelo de desenvolvimento sustentável, inclusivo e resiliente, capaz de responder aos desafios da contemporaneidade com racionalidade, equidade e compromisso com os direitos fundamentais.

Diante do exposto, **e em consonância com os fundamentos técnicos e ministeriais apresentados no âmbito desta Corte de Contas, conclui-se que as Contas de Governo referentes ao exercício de 2024 encontram-se em condições de aprovação.** Compete ao Tribunal de Contas, à Assembleia Legislativa e à sociedade capixaba a continuidade do exercício das funções de controle, deliberação e indução ao aprimoramento das políticas públicas, em prol da efetividade da gestão e do interesse público.

## **10. PARECER PRÉVIO**

**VISTOS**, relatados e discutidos estes autos, **RESOLVEM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em **Sessão Especial do Plenário do dia 08/07/2025 às 14h**, ante as razões expostas pelo relator:



1- Emitir **PARECER PRÉVIO**, com fulcro no artigo 80, I da Lei Complementar Estadual nº 621/2012, recomendando ao Legislativo Estadual a **APROVAÇÃO DAS CONTAS**, relativas ao **exercício de 2024**, apresentadas pelo Excelentíssimo Senhor Governador **José Renato Casagrande**.

## 2- RECOMENDAÇÃO

**2.1 Recomendar** ao Chefe do Poder Executivo Estadual e aos responsáveis pelo **IPAJM, SEP e SEFAZ** a criação do **Fundo para Oscilação de Riscos**, aplicável ao Fundo Financeiro e ao Fundo de Proteção Social dos Militares, com vistas à manutenção da estabilidade do plano de custeio do RPPS e à garantia de sua solvência. Embora facultativa, tal medida representa estratégia importante de prevenção, tendo em vista os riscos atuariais de longo prazo e a imprevisibilidade das hipóteses utilizadas nos cálculos.

**2.2 Recomendar** ao Chefe do Poder Executivo Estadual e à **SECONT** que fortaleçam, de forma permanente, a estrutura e a atuação do **órgão central do Sistema de Controle Interno**, com vistas a assegurar:

- Valorização da auditoria interna como função independente e estratégica;
- Observância rigorosa aos requisitos formais e materiais estabelecidos pela Instrução Normativa TC nº 68/2020;
- Elaboração tempestiva e qualificada do Parecer Conclusivo do Controle Interno sobre as contas anuais do Governador;
- Alinhamento técnico com os referenciais nacionais e internacionais de auditoria interna e governança pública.

**2.3 Recomendar**, no contexto da gestão de custos no setor público, com fundamento no Guia Técnico elaborado pelo TCEES e no Acordo de Cooperação Técnica nº 18/2024:



- **Ao Governo do Estado do Espírito Santo**, o reconhecimento formal do **Guia elaborado pelo TCEES como referência técnica oficial** para os órgãos da administração estadual, mediante edição de ato normativo específico;
- **Aos órgãos e entidades da administração estadual**, a **inclusão das diretrizes** constantes no Guia em seus manuais internos de gestão, com adoção obrigatória das estruturas cadastrais, critérios de apropriação e modelagens previstas;
- **À Casa Civil e à SEFAZ**, a adoção de medidas para institucionalizar o modelo proposto, com **constituição de grupo de trabalho interinstitucional e cronograma de implantação gradual**;
- **Ao Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo**, a **promoção de capacitações técnicas**, com intercâmbio de boas práticas entre os entes participantes do Acordo de Cooperação Técnica nº 18/2024, bem como o acompanhamento da execução do acordo, com **realização de auditorias específicas, monitoramento de indicadores e atualização periódica do conteúdo do Guia**.

### **3- CIÊNCIA, como forma de ALERTA**

**3.1 Cientificar à AGERH e ao FUNPDEC** quanto à utilização indevida de recursos de royalties, destacando a necessidade de observância ao art. 8º da Lei nº 7.990/1989 e de recomposição da conta/fonte específica com recursos ordinários.

**3.2 Cientificar à SEFAZ** quanto às ocorrências relativas à renúncia de receitas e à necessidade de aprimoramento do planejamento orçamentário, em respeito aos princípios da gestão fiscal responsável, bem como à observância das exigências legais aplicáveis à concessão e ampliação de benefícios fiscais.

**3.3 Cientificar à SEFAZ e à SEG**, à luz do Processo **TC 2.032/2025-6**, sobre fragilidades na governança dos incentivos fiscais vigentes, recomendando atenção a eventuais deliberações propostas nos autos.

**3.4 Cientificar ao IPAJM e à SEP** acerca da existência de riscos previdenciários associados ao crescimento do passivo atuarial do Fundo de Proteção Social dos



Militares, alertando para a necessidade de melhorar a gestão integrada de ativos e passivos, bem como o controle dos respectivos riscos atuariais.

**3.5 Cientificar à SEGER e à SEP** sobre ameaças à sustentabilidade fiscal decorrentes da decisão do STF na ADI 6812, recomendando:

- Levantamento imediato dos contratos amparados no art. 17 da LC nº 809/2015;
- Estabelecimento de cronograma prioritário para substituição de temporários por efetivos, especialmente nas funções críticas;
- Constituição de reserva para verbas rescisórias e FGTS, com análise dos impactos fiscais da substituição, inclusive em relação aos limites da LRF.

**3.6 Cientificar à SEAMA**, com base no Processo **TC 6.764/2024-4**, recomendando atenção a eventuais deliberações propostas nos autos, sobre fragilidades na implementação da Política Estadual de Mudanças Climáticas (PEMC), recomendando a revisão e regulamentação da Lei nº 9.531/2010; a formalização dos planos de Descarbonização e de Adaptação; a regulamentação dos instrumentos de monitoramento (como o Registro Público de Emissões e a Comunicação Estadual); a criação de estrutura de governança robusta; e a integração da temática climática ao planejamento e à execução orçamentária.

**3.7 Cientificar à SEDU e à SECONT**, à luz do Processo **TC 7.122/2024-6**, recomendando atenção a eventuais deliberações propostas nos autos, quanto às fragilidades observadas no Progefe, destacando-se a necessidade de fortalecer a transparência e o controle, criar normas para o tratamento dos recursos não utilizados, apresentar plano de ação para melhoria dos resultados e adotar modelo de plano de aplicação com detalhamento adequado.

**3.8 Cientificar à SESA** quanto ao não atingimento integral das metas parciais do Plano Estadual de Saúde 2024–2027, com ênfase nos seguintes indicadores:

- Proporção de internações por condições sensíveis à atenção primária;



- Incidência de sífilis congênita;
- Mortalidade infantil;
- Mortalidade prematura (30 a 69 anos) por doenças crônicas não transmissíveis.

**3.9 Cientificar à SESA** sobre os resultados das fiscalizações nas ações e serviços públicos de saúde realizadas em 2024, com destaque para os seguintes processos: **TC 458/2024-1** (indicadores de saúde), **TC 2.152/2024-8** (vacinação), **TC 2.153/2024-2** (saúde mental), **TC 2.568/2023-1** (regulação ambulatorial), **TC 7.119/2024-4** (doenças cardiovasculares) e **TC 7.120/2024-7** (farmácia cidadã).

**3.10 Cientificar à SESP e à SESM**, com base no Processo **TC 3.548/2024-4**, sobre a existência de risco relevante à efetividade da política de enfrentamento à violência contra mulheres e meninas, recomendando atenção às recomendações da auditoria e, se necessário, adoção de outras medidas cabíveis.

**3.11 Cientificar à SETADES** quanto aos riscos identificados na implementação do Plano Estadual de Assistência Social (PEAS 2024–2027), especialmente no **que** se refere à definição de metas específicas e mensuráveis, fundamentais para a efetividade da política. [wwwwww](http://wwwwww)

**3.12 Cientificar à SEGER, SEG e SECONT**, à luz do Processo **TC 7.902/2024-1**, recomendando atenção a eventuais deliberações propostas nos autos, sobre fragilidades na governança das contratações públicas, recomendando:

- Avaliação da efetividade das ações de capacitação;
- Implementação de política de gestão por competências;
- Atuação sistemática da Alta Administração para o acompanhamento do Plano Anual de Contratações;
- Institucionalização da gestão de riscos, com estrutura adequada de governança e monitoramento das ações mitigadoras.

**4- ARQUIVAR**, após o trânsito em julgado.